

**LEHRSTUHL FÜR FINANZWISSENSCHAFT
UNIVERSITÄT DER BUNDESWEHR
MÜNCHEN**

Diskussionspapier Nr. 50

März 2008

**FOCJ
als Mittel regionaler Kooperation**

**Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Friedrich
Dipl.-Vw. Florian W. Bartholomae**

ISBN-Nr. 978-3-924-069-46-9

Fakultät für Wirtschafts- und Organisationswissenschaften

Diskussionspapier Nr. 50
März 2008

FOCJ
als Mittel regionaler Kooperation

Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Friedrich
Dipl.-Vw. Florian W. Bartholomae

ISBN-Nr. 978-3-924-069-46-9

Universität der Bundeswehr München
Fakultät für Wirtschafts- und Organisationswissenschaften
Lehrstuhl für Finanzwissenschaft
Werner-Heisenberg-Weg 39
85577 Neubiberg

Telefon: +49-89-6004 4227
Fax: +49-89-6004 4228
E-Mail: Peter.Friedrich@unibw-muenchen.de
Florian.Bartholomae@unibw-muenchen.de

AQ F08-10-09581

20080707 014

REPORT DOCUMENTATION PAGE

Form Approved OMB No. 0704-0188

Public reporting burden for this collection of information is estimated to average 1 hour per response, including the time for reviewing instructions, searching existing data sources, gathering and maintaining the data needed, and completing and reviewing the collection of information. Send comments regarding this burden estimate or any other aspect of this collection of information, including suggestions for reducing this burden to Washington Headquarters Services, Directorate for Information Operations and Reports, 1215 Jefferson Davis Highway, Suite 1204, Arlington, VA 22202-4302, and to the Office of Management and Budget, Paperwork Reduction Project (0704-0188), Washington, DC 20503.

1. AGENCY USE ONLY (Leave blank)		2. REPORT DATE March 2008	3. REPORT TYPE AND DATES COVERED Discussion Paper	
4. TITLE AND SUBTITLE FOCJ als Mittel regionaler Kooperation (FOCJ as a means of regional cooperation)			5. FUNDING NUMBERS	
6. AUTHOR(S) Peter Friedrich and Florian W. Bartholomae				
7. PERFORMING ORGANIZATION NAME(S) AND ADDRESS(ES) UNIBW			8. PERFORMING ORGANIZATION REPORT NUMBER	
9. SPONSORING/MONITORING AGENCY NAME(S) AND ADDRESS(ES) Universität für der Bundeswehr München Werner-Heisenberg-Weg 39 D-85577 Neubiberg GERMANY			10. SPONSORING/MONITORING AGENCY REPORT NUMBER Discussion Paper Nr. 50, March 2008 ISBN 978-3-924-069-46-9	
11. SUPPLEMENTARY NOTES Text in German, 87 pages.				
12a. DISTRIBUTION/AVAILABILITY STATEMENT Public release. Copyrighted. (1 and 20)			12b. DISTRIBUTION CODE	
ABSTRACT (Maximum 200 words) Table of Contents Appropriate tasks and legal forms of FOCJ Andreas Leitenstorfer and Andreas Török Economic Expansion financing of a FOCJ Lavinia Fladung and Peter Friedrich FOCJ as a basis for growth poles and cluster policy in the high-tech sector Leopold Zahneisen Technological progress as a decision criterion for cooperation: European Regional cooperation through FOCJ Florian W. Bartholomae and A lina M. Popescu Machine assisted translation.				
14. SUBJECT TERMS UNIBW, German, Regional cooperation, High tech area, Technology, Functional Overlapping Competing Jurisdictions (FOCJ)			15. NUMBER OF PAGES	
			16. PRICE CODE	
17. SECURITY CLASSIFICATION OF REPORT UNCLASSIFIED	18. SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE UNCLASSIFIED	19. SECURITY CLASSIFICATION OF ABSTRACT UNCLASSIFIED	20. LIMITATION OF ABSTRACT UL	

NSN 7540-01-280-5500

Standard Form 298 (Rev. 2-89)
Prescribed by ANSI Std. Z39-18
298-102

Inhaltsverzeichnis

Geeignete Aufgaben und Rechtsformen für FOCJ <i>Andreas Leitenstorfer und Andreas Török</i>	5
Finanzierung eines Wirtschaftsförderungs-FOCJ <i>Lavinia Fladung und Peter Friedrich</i>	23
FOCJ als Basis für Wachstumspole und Clusterpolitik im High-Tech-Bereich <i>Leopold Zahneisen</i>	49
Technologischer Fortschritt als Entscheidungskriterium für Kooperation: Europäische Regionale Zusammenarbeit mittels FOCJ <i>Florian W. Bartholomae und Alina M. Popescu</i>	63
Literaturverzeichnis	75

Geeignete Aufgaben und Rechtsformen für FOCJ

Andreas Leitenstorfer¹ und Andreas Török²

A. Einleitung

Die Haushaltsprobleme treffen sowohl Bund, Länder als auch die Kommunen hart. Einerseits steigen die Ausgaben (z.B. Sozialausgaben) kontinuierlich an und andererseits bleiben die Einnahmen der Gebietskörperschaften aufgrund der Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft (z.B. Gewerbesteuer) zurück. Deshalb werden soziale Leistungen reduziert und man möchte Verwaltungsaufgaben privatisieren. Dabei wird manchmal nicht genügend gewürdigt, dass eine Privatisierung nicht nur ökonomische Interessen betrifft, sondern auch soziale, kulturelle und ökologische Aspekte aufweist.

Deshalb diskutieren wir die Frage, ob es nicht eine Alternative zur Privatisierung und Kürzung von Leistungen gibt, etwa die Einführung leistungsfähigerer Strukturen öffentlichen Verwaltung. Ein Vorschlag zur Verbesserung des Angebots an öffentlichen Leistungen und vor allem auch zur Abschwächung des Interessenskonflikts zwischen Politikern und Bürgern bietet das Model der FOCJ. Die Idee der funktionalen, sich überlappenden und im Wettbewerb stehenden Körperschaften wurde 1997 von Bruno S. Frey und Reiner Eichenberger entwickelt (Frey, Eichenberger, 1995; Frey 1997).

In diesem Beitrag sollen folgende Fragestellungen thematisiert werden:

1. Welche Eigenschaften besitzt ein FOCJ und was sind seine Vor- und Nachteile?
2. Wie ist die öffentliche Verwaltung in Deutschland aufgebaut und wer nimmt welche Aufgaben wahr?
3. Gibt es Rechtsformen in Deutschland, die sich wie eine FOCJ ausgestalten lassen?
4. Welche Aufgaben kann ein FOCJ wahrnehmen und gibt es für diese Aufgaben bereits eine geeignete Rechtsform?

Die erste Frage wird im folgenden Kapitel abgehandelt. Im Kapitel C werden die Fragen 2 und 3 bearbeitet. Auf die 4. Fragestellung wird im Kapitel D eingegan-

¹ Dipl.-Vw. Andreas Leitenstorfer absolviert derzeit ein Studium der Sozialen Arbeit an der Alice Salomon Fachhochschule in Berlin, Kontakt: andreaslei@hotmail.com

² Dipl.-Vw. Andreas Török ist Business Developer bei Fujitsu Siemens Computers, Kontakt: Andreas.Toeroek@fujitsu-siemens.com

gen. Da für fast jede Aufgabe der Verwaltung eine isolierte Betrachtung und Abwägung notwendig wäre, werden drei Aufgaben exemplarisch geprüft.

B. Eigenschaften, Vorteile und Nachteile von FOCJ

I. Eigenschaften von FOCJ

Der Begriff FOCJ (**F**unctional, **O**verlapping, **C**ompeting **J**urisdictions) weist gleichzeitig auf seine vier Haupteigenschaften hin:

- FOCJ sind funktional und somit auf die Erfüllung einer Funktion (z.B. Ausbildung, Verkehr) ausgerichtet.
- FOCJ sind überlappend. In einer Region koexistieren mehrere FOCJ mit gleicher oder unterschiedlicher Funktion.
- FOCJ stehen im Wettbewerb um ihre Mitglieder.
- FOCJ erheben zur Finanzierung ihrer Leistungen Steuern.

Im Folgenden wird jedes der Kennzeichen näher betrachtet (Frey 1997).

Die Funktionalität der FOCJ soll einen höheren Grad der Effizienz im Vergleich zu den Körperschaften, die mehrere Funktionen erfüllen, sichern. Die FOCJ passen sich exakt und schnell an die geographischen und gesellschaftlichen Konditionen sowie an die Präferenzen der Mitglieder an. Zudem erleichtert die Beschränkung der FOCJ auf nur eine Funktion die Beurteilung der Leistungen der Körperschaft durch ihre Mitglieder in Hinsicht auf Effizienz und Qualität der erbrachten Leistung.

Die Koexistenz mehrerer FOCJ belebt den Wettbewerb um Mitglieder. Die Wahlmöglichkeit potentieller Mitglieder zwischen mehreren Körperschaften erhöht den Druck auf die jeweilige Führung der FOCJ die Präferenzen der Bürger besser und genauer zu berücksichtigen. Gleichzeitig stellt auch der politische Wettbewerb innerhalb der FOCJ sicher, dass deren Führung nicht von den Wünschen der Mitglieder abweicht. Ansonsten werden die Führungsgremien entweder durch Abwanderung oder Stimmenverlust unmittelbar bestraft. Daher ist die Austrittsmöglichkeit der Mitglieder aus den FOCJ eine seiner wesentlichen Eigenschaften.

Außerdem sind FOCJ Jurisdiktionen und besitzen Steuerhoheit oder Finanzierungs-
hoheit um sich zu finanzieren. Die Mitgliedschaft der Bürger kann zwangsweise oder auch freiwillig, als Mitglied einer Gemeinde oder als direktes Mitglied erfolgen.

II. Vorteile von FOCJ

FOCJ weisen gegenüber den existierenden staatlichen Organisationen, insbesondere Gebietskörperschaften, eine Reihe von Vorteilen auf (Eichenberger 1996, 1998, 2002; Frey 1997, 2001; Eichenberger, Frey 1995, 1996, 1996b, 1999, 2000):

Aufgrund der Beschränkung auf eine Funktion werden Informationsasymmetrien zwischen Führung (Regierung) und Mitgliedern vermieden oder zumindest verringert, die Bürger erhalten die Möglichkeit leichter die angebotenen Leistungen zu beurteilen, zu analysieren und zu vergleichen. Die Konzentration auf einen Aufgabenbereich ermöglicht auch den Zugang von spezialisierten Fachkräften und ehrenamtlichen Mitarbeitern zu politischen Ämtern und trägt somit auch zur Reduzierung der Kosten bei.

Politisch aktivere Bürger als auch die Austritts- und Wechselmöglichkeit der Mitglieder zu konkurrierenden FOCJ, verstärken den Anreiz der FOCJ-Regierungen besser auf die Nachfrage und Präferenzen der Wähler zu reagieren.

Die regionale Begrenzung der FOCJ fördert den Innovationsprozess. Die Einführung neuer, fortschrittlicher Konzepte ist mit einem geringeren Risiko verbunden, da FOCJ weniger in das Aufgaben- und Entscheidungsgeflecht der traditionellen Gebietskörperschaften eingebunden sind.

Weil die Größe eines FOCJ von seiner Funktion abhängig ist und ein FOCJ in seiner Aufgabenerledigung nicht auf ein Territorium einer Gebietskörperschaft begrenzt ist, z.B. einer Gemeinde, können FOCJ flexibel Effekte steigender Skalenerträge ausnutzen und damit kosteneffizienter produzieren. Kosteneffizienz entsteht auch bedingt durch die Abgabenhöhe der FOCJ. Sie werden implizit gezwungen, ihre Mittel sorgfältig zu verwalten.

III. Nachteile von FOCJ

Einer der Kritikpunkte (Blatter, Ingman 2000, Vanberg 2002; vgl. ebenfalls Eichenberger 1996, 1998, 2002; Frey 1997, 2001; Eichenberger, Frey 1995, 1996, 1996b, 1999, 2000) von FOCJ betrifft hohe Kosten als auch politische Krisen, die mit Austritt und Abwanderung einhergehen. Tatsächlich kann dieses Problem mittels klar definierter Regelungen, die man im Vorfeld der Gründung eines FOCJ festlegt, vermieden werden.

Auf den ersten Blick erscheint als weitere Schwierigkeit der FOCJ, die Überforderung der Bürger durch die Vielzahl von Körperschaften und durch eine Überflutung mit Informationen. Als Gegenargument kann man den bereits früher erwähnten Vorteil von FOCJ aufführen: Die Beschränkung der Körperschaft auf eine Funktion

ermöglicht dem Bürger, die angebotene Leistung leichter zu beurteilen und fördert somit die politischen Aktivitäten der Bürger. Wähler können außerdem durch die Konzentration von Wahlen entlastet werden.

Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass FOCJ soziale Schranken – infolge der Sezession von Besserverdienenden von niedrigeren sozialen Schichten – entstehen lassen. Deshalb sind Umverteilungen innerhalb eines FOCJ besonders schwierig. Es ist jedoch bekannt, dass Umverteilung selbst in besonders föderalistischen Staaten, nicht nur auf der Landesebene stattfindet. Eine mögliche Lösung wäre die Gründung von „Umverteilungs-FOCJ“.

Ein ebenfalls kritischer Punkt beinhaltet die Koordination. In dieser Hinsicht sind FOCJ jedoch sehr flexibel. Sie erlauben genauso viel Koordination wie von den Mitgliedern und Wählern gewünscht wird und für die Bereitstellung der Leistungen notwendig ist. Im Gegensatz zu FOCJ erscheinen traditionelle staatliche Organisationen besonders unelastisch, weil Koordinationen mit anderen Organisationen, die öfters notwendig sind, die Bewegungsfreiheit als auch die Machtstellung der Führungskräfte einschränken können, und somit die Anreize für sinnvolle Koordinationen mindern.

Zusammengefasst überwiegen unseres Erachtens die Vorteile der FOCJ als Mittel regionaler Politik. Die Anwendungsmöglichkeiten erscheinen vielfältig, besonders als Alternative zu stark konzentrierten und zentralisierten Formen von Verwaltungsorganisationen und Gebietskörperschaften. In diesem Zusammenhang sind die zentralistischen und bürokratischen Tendenzen der Europäischen Gemeinschaft nennenswert (Frey 1997), als auch die Transformationsländer in Osteuropa (Detig, Feng, Friedrich 2002), die geschichtlich bedingt mit Reminiszenzen einer stark zentralisierten Planungsirtschaft kämpfen müssen.

C. Die öffentliche Verwaltung in Deutschland

I. Aufbau und Organisation der öffentlichen Verwaltung

Es existieren je nach Erkenntnissinteresse des Analysten etliche Definitionen von öffentlicher Verwaltung (Becker 1989 und die dort angegebene Literatur). Insbesondere Juristen betonen die Rolle der Verwaltungen als Exekutive (Becker 1989; S. 57-63; Wolff, Bachof 1974; Thieme 1984, Art. 20 Abs.2 und 3 GG). Öffentlichen Verwaltungen sollen in Deutschland als vollziehende Organe des Staates (Exekutive) entscheidend zur Erhaltung des Demokratie- und Sozialstaatsprinzips, als auch des Rechtsstaatsprinzips (Becker 1989, S.163-166) beitragen. Eines der

Hauptmerkmale der Verwaltung, die vollziehende Tätigkeit, dient unter anderem dem sozialen Ausgleich innerhalb der Gesellschaft.

Für eine objektive Analyse des Verwaltungsapparates d.h. der institutionellen Verwaltungsorganisation ist eine strikte Trennung zwischen den politischen Bereichen und der Verwaltungen notwendig. Im Gegensatz zu den Politikern, die als Mitglieder des gesetzgebenden Organs (Legislative) im vier Jahres Zyklus gewählt werden, genießen Beamte eine gewisse Unabhängigkeit durch ihre lebenslange Anstellung und ihre Rechte als Beamte. Die Minister sowie Staatssekretäre, als oberste Führungsebene in Bundes – und Landesverwaltungen werden seitens der politischen Parteien benannt und sind im hohen Maße von der Zusammenarbeit mit Beamten und deren Informationszufluss abhängig. Damit ist eine deutliche (vertikale) Gewaltentrennung zwischen dem politischen Bereich und der öffentlichen Verwaltung erkennbar.

Die institutionelle Organisation der öffentlichen Verwaltungen lassen sich in Deutschland in einem ersten Schritt in drei Hauptsäulen untergliedern: Bundesverwaltung, Landesverwaltung und die Verwaltung der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften.

Die vollziehende Tätigkeit (Vollzug der Gesetze) der öffentlichen Verwaltung wird bis auf wenige Ausnahmen nach folgenden Schemata durchgeführt:

- Landesverwaltungen (einschließlich kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften) vollziehen sowohl Bundes- als auch Landesgesetze.
- Landesgesetze sind jedoch ausschließlich Sache der Landesverwaltungen (einschließlich kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften).

Eine Besonderheit der öffentlichen Verwaltung in Deutschland stellt die kommunale Selbstverwaltung dar. Die Abgrenzung der kommunalen Selbstverwaltung gegenüber der Bundes- und Landesverwaltungen ist im Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes festgehalten:

„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.“

Die Vorgaben des Artikels 28 lassen somit viel Raum für Interpretationen. In erster Linie ist die Trennung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden (u.a. Landschaftsverbände, Bezirke in Bayern) beziehungsweise Kreisen nennenswert. Daraus ergibt sich eine weitere Untergliederung des Verwaltungsaufbaus der Länder in Landesverwaltung, Selbstverwaltung der Kreise und schließlich Selbstverwaltung der Gemeinden. Diskussionswürdig ist, inwieweit bezüglich der kommunalen Selbstverwaltung die Gemeinden mit ihrem Satzungsrecht auch legislative Befugnisse besitzen. Dies wird aber in dem Sinne interpretiert, dass im Rahmen ihrer

Selbstverwaltung „was zu vollziehen ist, in der Regelungshoheit der Gemeinde liegt“ (Becker 1989, S.184). Dies ist für die Gründung von FOCJ für Gemeinden besonders wichtig, da ein FOCJ eine solche Regelungshoheit der mitgliederbestimmten Gremien ebenfalls besitzt.

Weitere Probleme der kommunalen Selbstverwaltung resultieren aus Einschränkungsmöglichkeiten der Verwaltungstätigkeit der Gemeinden „im Rahmen der Gesetze“³, die Delegation von Bundes- beziehungsweise Landesaufgaben an die Gemeinden, aber auch die starke Variation in der Größe der Gemeinden als kleinste institutionelle Einheiten des Deutschen Verwaltungsapparates. Auch kommunale FOCJ wären davon betroffen.

Die kommunale Selbstverwaltung weist Vorteile unmittelbarer Bürgernähe auf. Diese Eigenschaft folgt aus dem Aufgabenbereich der Gemeinden und Kreise, der vor allem dem Wohl der „örtlichen Gemeinschaft“ (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG). dienen soll.

Schließlich ist der Beamte beziehungsweise das Beamtentum, als Repräsentant aller Ebenen der öffentlichen Verwaltung gegenüber dem Bürger, nennenswert. Die fortschreitende Bürokratisierung des Verwaltungsapparates und die steigende Anzahl an Gesetzen und Vorschriften haben zu einer gewissen Entfremdung des Beamten gegenüber den Bürgern, als Kostenträger und Leistungsempfänger, geführt. Im FOCJ besteht eine unmittelbarere Verbindung zwischen Führungs- und ausführenden Kräften aufgrund der Einflussnahme der Leistungsempfänger und Mitglieder auf die Regelungshoheit.

Im weiteren Verlauf des Beitrages werden wir versuchen, für den Einsatz von FOCJ relevante Probleme und Chancen im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung als unterste Stufe des Deutschen Verwaltungsaufbaus herauszuarbeiten.

II. Aufgaben und Zuständigkeiten der öffentlichen Verwaltung

Grundsätzlich unterscheidet man, in Anlehnung an den Verwaltungsaufbau, zwischen Aufgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden.

Gemäß dem Föderalismusprinzip werden die Verwaltungsaufgaben von den Ländern und den Kommunen durchgeführt. Die Bundesbehörden übernehmen lediglich einige gesamtstaatliche Aufgaben die in Artikel 87 ff. des Grundgesetzes festgehalten werden. Dazu gehören unter anderem die Bundeswehrverwaltung, die Bundesfinanzverwaltung, der Auswärtige Dienst oder auch der Bundesgrenzschutz. Die bereits genannten Aufgaben gehören der unmittelbaren Bundesverwaltung an, jedoch bedient sich der Bund auch anderer, eigenständiger Rechtspersonlichkeiten, wie

³ Vgl. (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG).

zum Beispiel Körperschaften oder Stiftungen, für die Durchführung gewisser Aufgaben, die unter dem Begriff der mittelbaren Bundesverwaltung zusammengefasst werden können. Dazu gehört unter anderem die Bundesanstalt für Arbeit. Weitere Aufgaben der Bundesbehörden sind die Kontrolle der untergeordneten Verwaltungseinheiten und auch die Politikvorbereitungsfunktion. Die Vorschläge und die Gesetzesentwürfe der Bundesbehörden werden von der Bundesregierung, als Bindeglied zwischen Legislative und Exekutive, in den Bundestag eingebracht.

Die Länder führen sowohl Bundes- als auch Landesgesetze aus. In ihren Zuständigkeitsbereich fallen Aufgaben wie z.B. Bildung, Wissenschaft, Kultur und öffentliche Ordnung.

Die kommunale Selbstverwaltung spielt im gesamten Verwaltungsaufbau eine sehr wichtige Rolle, da meistens die für den Bürger relevanten Leistungen und Angebote im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden liegen. Diese Aufgaben sind in erster Linie Selbstverwaltungsaufgaben der örtlichen Gemeinschaft aber auch übertragene Funktionen der staatlichen Verwaltung beziehungsweise Fremdverwaltung. Zusammenfassend ist die Selbstverwaltung „vom Aufgabenbestand und vom sachlichen Einfluss her einer der wesentlichsten Träger der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland“ (Thieme 1984, S. 88). Zur Aufgabenerledigung bedienen sich die Verwaltungsträger der Behörde, den nicht rechtsfähigen Anstalten, den nichtrechtsfähigen Körperschaften, den Beauftragten, der rechtsfähigen oder teilrechtsfähigen Körperschaften des öffentlichen Rechts, z.B. Personalkörperschaften, Realkörperschaften, Anstalten des öffentlichen Rechts, Stiftungen des öffentlichen Rechts, Eigenbetriebe, Personen, Personengesellschaften, Kapitalgesellschaften, Eigengesellschaften, Beteiligungen, Genossenschaften, Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigung (Friedrich 2006), Vergabe, Beleihungen von Privaten, Verein usw. (vgl. Becker 1989, S.219 ff.). Als Möglichkeit tritt nun das FOCJ hinzu, wobei einige der genannten Organisations- und Rechtsformen schon FOCJ darstellen mögen.

Für die Finanzierung der angebotenen Leistungen stehen den Kommunen unterschiedliche Mittel zur Verfügung, wobei die wichtigsten Einnahmequellen aus dem Recht der Gemeinden entstehen, Abgaben in Form von Steuern, Gebühren und Beiträgen zu erheben. Zusätzlich erhalten die Gemeinden Finanzausschüsse in Form von Finanzhilfen und Finanzzuweisungen von den Ländern. Ferner erzielen sie Einnahmen aus Gewinnen ihrer Unternehmen und Eigenbetriebe, aus Konzessionszahlungen, aus dem Verkauf von Vermögen und im Zuge der Verschuldung.

Obwohl der Aufgabenkreis der Gemeinden sich von Bundesland zu Bundesland unterscheidet und auch die Größe der Kommunen zu heterogenen Zuständigkeitsbereichen führt, kann man allgemein folgende Aufgabenkategorien unterscheiden (Becker 1989, S. 339):

- Gemeindliche Organisationsangelegenheiten
- Gemeindliche Personalangelegenheiten
- Bauplanerische Angelegenheiten
- Erstellung aller Leistungen welche die Bürger der Gemeinde benötigen (Daseinsvorsorge)
- Förderung der gemeindlichen Wirtschaft
- Erstellung von Bildungsleistungen

Eine organisatorische Perspektive der gemeindlichen Selbstverwaltung ergibt folgende Untergliederung der Aufgaben, wobei sich die Organisationsstruktur der Kommunalverwaltungen oft unterscheidet:

Gemeinde							
Allgemeine Verwaltung	Finanzverwaltung	Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung	Schul- und Kulturverwaltung	Sozial- und Gesundheitsverwaltung	Bauverwaltung	Verwaltung für öffentliche Einrichtungen	Verwaltung für Wirtschaft und Verkehr

Tabelle 1. Organisatorische Aufgabeneinheiten der Gemeindeverwaltung, abgewandelt aus Detjen (2004)⁴

Schließlich können wir aus der Sicht des Gemeindebürgers, der letztendlich der Empfänger der öffentlichen Leistung ist, folgende Bereiche unterscheiden (Detjen 2004):

- Versorgung und Entsorgung: Wasser-, Strom- und Gasversorgung, Abwasser-, und Abfallbeseitigung
- Infrastruktur: Straßen, Grünanlagen, Gewerbeflächen
- Soziale Sicherheit und Gesundheit: Sozialhilfe, Wohngeld
- Dienstleistungen: Straßenreinigung, Personennahverkehr
- Öffentliche Sicherheit und Ordnung: Feuerwehr, Meldewesen
- Erziehung, Bildung und Kultur: Kindergärten, Schulen, Theater
- Sport und Freizeit: Jugendzentrum, Schwimmbad

Im weiteren Verlauf der Untersuchung werden geeignete Aufgabenbereiche für FOCJ identifiziert und die Eignung dieser Organisationsform für isolierte Zuständigkeitsbereiche geprüft. Dabei bleibt die Perspektive der Mitwirkung des Bürgers stets im Vordergrund.

⁴ abgewandelt aus Detjen (2004)

III. Rechtsformen

In diesem Kapitel diskutieren wir, ob es bereits öffentlich-rechtliche oder zivilrechtliche Rechtsformen gibt, welche die Gründung einer FOCJ ermöglichen. Überprüft werden als juristische Personen des öffentlichen Rechts, der Zweckverband (als Spezialform der Körperschaften des öffentlichen Rechts), die Anstalt des öffentlichen Rechts und die Stiftung des öffentlichen Rechts. Bei den Rechtsformen des Privatrechts soll der Fokus auf der Aktiengesellschaft und der Gesellschaft mit beschränkter Haftung liegen.

1. Körperschaften des öffentlichen Rechts

Der Zweckverband ist eine öffentlich-rechtliche Kooperationsform, deren sich vor allem Gemeinden, aber auch Landkreise zur gemeinschaftlichen Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen (Luppert 2000, S. 16). Eine wesentliche Eigenschaft des Zweckverbandes ist die Möglichkeit einer wechselnden Anzahl und Zusammensetzung seiner Mitglieder. Eine freie Gründung ist in der Regel möglich, sie kann durch die zuständige Aufsichtsbehörde nur in Ausnahmefällen verweigert werden (Luppert 2000, S. 112).

Die Funktionalität, wie bei FOCJ gefordert, stellt kein Problem dar, da sich Gemeinden zusammenschließen, um eine bestimmte, per Satzung zugewiesene Aufgabe, auf den Zweckverband zu übertragen. Es steht auch nichts im Wege, sich in der optimalen Größe zusammenzufinden. Probleme entstehen erst, wenn der Zweckverband über Landesgrenzen hinausgeht. Zweckverbände können sich auch überlappen. Da beim Zweckverband die Gemeinden die Mitglieder sind, ist es aber eher unwahrscheinlich, dass eine Gemeinde an mehreren funktionsgleichen Verbänden beteiligt ist.

Die Organe des Zweckverbandes (Thorsten 2005) sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsitzende. Die Verbandsversammlung ist das Beschluss- und Hauptorgan, ihre Mitglieder bestimmen die Gemeinden selbst. Die direktdemokratischen Rechte der Bürger, wie bei FOCJ gefordert, werden hier nicht voll gewährt. So können die Bürger lediglich die Gemeinderatsmitglieder wählen, und diese bestimmen die Mitglieder des Zweckverbands (Eichenberger 1998). Es bleibt allerdings die Frage, inwieweit alle Forderungen immer erfüllt werden müssen (Friedrich 2006, S. 135) oder im Idealfall erfüllt sein sollten. Das ist vor allem von der zu erfüllenden Aufgabe und somit von der optimalen Größen und der daraus resultierenden Koordinationsfähigkeit der Mitglieder abhängig.

Der politische Wettbewerb entspricht also nicht ganz den Forderungen der FOCJ. Der marktähnliche Wettbewerb durch die Ein- und Austrittsoption ist in seiner schwachen Form möglich. Es können Gemeinden aus dem Zweckverband austreten und somit Druck auf die Führung ausüben. Der Austritt der einzelnen Bürger ist allerdings nur erschwert durch Wechsel der Gebietskörperschaft möglich. Die letzte Eigenschaft der FOCJ ist weitgehend erfüllt. Mitglieder einer Gemeinde sind automatisch Mitglieder des FOCJ. Die Finanzierung findet zum Teil durch Umlagen von den Mitgliedern statt.

2. Rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts

Die rechtsfähige Anstalt ist hauptsächlich in der Bundes- und Landesverwaltung zu finden und in oft sehr verwirrender Verwendung (Becker 1989, S. 227). Auf kommunaler Ebene sind es lediglich die Sparkassen sowie kommunale Anstalten in Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und in den Stadtstaaten (Detig 2004).

Die Anstalten haben im Gegensatz zum Zweckverband keine Mitglieder sondern Benutzer. Die Gründung erfolgt durch den Anstaltsträger mittels eines Hoheitsaktes. Der Zweck der Gründung ist hier die Verlagerung von Verwaltungsaufgaben auf selbständige Verwaltungsträger, um somit die Anstaltsträger zu entlasten (Wolff, Bachof 1976). Sie ist funktional, da konkrete, im Hoheitsakt bestimmte Aufgaben erfüllt werden. Auch in der Größenanpassung ist sie flexibel.

Die Überlappung wird in der Regel nicht durch funktionsgleiche Anstalten eines Trägers, aber oft, aufgrund der zu erfüllenden Aufgaben, durch private oder andere öffentliche Anbieter erfüllt (siehe Sparkassen oder Rundfunk- und Fernsehanstalten). Der marktähnliche Wettbewerb wird durch die freie Wahl der Benutzer gewährleistet. Sind die Benutzer unzufrieden, ist es ihnen leicht möglich durch Wechsel des Anbieters ganz einfach ihre Präferenzen zu zeigen.

Der wohl entscheidende Unterschied zum Modell der FOCJ sind die fehlenden Demokratie-rechte der Benutzer. Sie wählen keine Organe und haben auch sonst grundsätzlich keine Mitwirkungsbefugnisse. Zusätzlich, da hier die Gemeinden nicht Mitglieder sind, können die Bürger auch nur schwer zur „Benutzung“ gezwungen werden.

Es ist aber möglich, die Anstalten gemäß bayerischem Kommunalrecht oder über Landesrecht in Kombination mit einem Zweckverband ähnlich wie ein FOCJ auszugestalten. Dies ist aber umständlich und außerdem bleibt auch hier das Problem einer Landesgrenzen überschreitenden Errichtung erhalten (Friedrich 2002, S. 8).

3. Die Stiftung des öffentlichen Rechts

Die Stiftung ist eine rechtsfähige Organisation, die eine ausschließlich öffentlichen Zwecken gewidmete Vermögensmasse verwaltet (Wolff, Bachof 1976). Sie hat weder Benutzer noch Mitglieder sondern nur Nutznießer und dient einem ganz bestimmten Zweck – dem Stiftungszweck, wodurch sie die Funktionalität erfüllt. Ob sie sich an das Konzept der FOCJ bei bestimmten Aufgaben annähern kann, ist eher unwahrscheinlich. Die Unterschiede sind vielfältig. Es gibt hier keine Mitglieder, die die Stiftungsorgane beeinflussen oder überwachen könnten.

Politischer oder marktähnlicher Wettbewerb, ähnlich den Anforderungen an ein FOCJ, ist nicht zu erkennen und auch die Finanzierung erfolgt nicht durch Steuern oder Umlagen sondern durch das Stiftungsvermögen selbst.

4. Die Aktiengesellschaft (AG)

Die AG ist eine juristische Person des Privatrechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die Erfüllung der Funktionalität, der Überlappung und des Wettbewerbs stellen bei der AG keine Probleme dar. Die Frage bei den Rechtsformen des Privatrechts ist allerdings, inwieweit sie sich an dem öffentlichen Auftrag orientieren, wie man sie dazu verpflichten kann und ob man die Einhaltung überwachen kann.

Die AG wird stets zu einem eher privatrechtlichen, rein gewinnorientierten und weniger am Allgemeinwohl ausgerichteten Verhalten tendieren. Auch bei einer mehrheitlichen Beteiligung des öffentlichen Trägers ist fraglich, ob der Vorstand oder der Aufsichtsrat sich an den zu erfüllenden öffentlichen Zweck hält. Der Aufsichtsrat darf zum Beispiel keine Maßnahmen der Geschäftsführung übernehmen, die Geschäftsführung bleibt allein beim Vorstand; er ist an keine Weisungen gebunden (Janson 1980, S. 144). Auch ist es umstritten, ob der Träger, sollte er Vertreter seines Vertrauens im Aufsichtsrat haben, diese an seine Weisungen binden kann (Janson 1980, S. 145).

Erschwerend kommt hinzu, dass es sich bei den Aufgaben, die ein FOCJ erfüllen wird, mehr um kostendeckende Betriebe und Zuschussbetriebe handeln wird und eine Gewinnorientierung fehlt. Zudem bleibt fraglich, inwieweit sie hoheitlich handeln und beliehen werden können.

5. Die Gemeinschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)

Wie die AG ist die GmbH eine Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit. Im Gegensatz zur AG ist aber bei der GmbH eine Einflussnahme durch den Träger sehr viel leichter möglich. Dem Geschäftsführer können vom Eigentümer der Gesellschaft Weisungen gegeben werden, solange diese nicht den Charakter der Geschäftsführung als solche aufheben. Auch die Generalversammlung, als oberstes Gesellschaftsorgan, kann der Träger als Gesellschafter Weisungen erteilen (Janson 1980, S. 149). Bei der GmbH hat zwar der Träger einen größeren Einfluss auf die Gesellschaft als bei der AG, die Kontrolle bei einer öffentlichen Zielsetzung ist aber auch hier nicht einfach. Soweit öffentliche Eigentümer vorhanden sind unterliegen sie allerdings umfangreicher Prüfungen (Schulte 1994)

Als zusätzliches Problem ergibt sich auch hier, dass die GmbH in der Regel nicht hoheitlich tätig werden kann.

6. Fazit für die betrachteten Rechtsformen

Ob sich eine der betrachteten öffentlich-rechtlichen Unternehmensformen als Rechtsform für eine FOCJ eignet, hängt ganz von der zu erfüllenden Aufgabe ab. Unabhängig davon wird es aber immer schwer sein, eine Landesgrenzen überschreitende Lösung zu finden. Eine über die Bundesländergrenzen hinausreichende Gründung ist nur über einen Staatsvertrag oder ein Verwaltungsabkommen zwischen den Bundesländern möglich (Friedrich 2002, S. 9).

Ebenfalls ein Problem ist, dass die Mitglieder, bei manchen Aufgaben die Bürger und nicht die Gemeinden sein werden (z.B. bei Schulen). Bei obigen Rechtsformen ist dies aber nicht möglich. Allerdings existieren Personenkörperschaften, z.B. gesetzliche Krankenkassen (Friedrich 2006, S.140 f.), die FOCJ bilden.

Für beide privatrechtlichen Rechtsformen lässt sich feststellen, dass das entscheidende Problem die öffentliche Zielsetzung ist, in erster Linie werden bei beiden Gesellschaften eben privatwirtschaftliche Ziele verfolgt. Auch wenn die Führung der GmbH an Weisungen gebunden werden kann, so bleibt trotzdem, wie auch bei der AG, die Frage nach der Kontrollmöglichkeit der Erfüllung des öffentlichen Auftrags. Zudem besteht bei beiden auch das Problem, inwieweit sie hoheitlich tätig werden können (Friedrich 2002, S. 8).

D. FOCJ und geeignete Aufgabenbereiche

Aus den Eigenschaften von FOCJ lässt sich für viele Aufgaben des Bundes folgern, dass sich die Aufgaben der Bundesverwaltung für diese Organisationsform nicht eignen. Die bereits aufgezählten Zuständigkeitsbereiche des Bundes wie zum Beispiel der Bundesgrenzschutz oder die Bundeswehrverwaltung sollten weiterhin zentralisiert organisiert werden, um eine ausreichende Leistungserstellung und Abdeckung zu gewährleisten. Eine wettbewerblich organisierte Bundeswehr mit freiem Eintritt beziehungsweise Austritt der Mitglieder (unabhängig davon ob Gemeinden oder direkte Mitgliedschaft der Bürger) erscheint als wenig sinnvoll. Zusätzlich sollte die Bundesverwaltung ihre Rolle als Rechts- beziehungsweise Fachaufsicht für dezentral ausgeführte Aufgaben der Kommunen beibehalten, um eine Mindestversorgung der Bürger mit öffentlichen Leistungen zu sichern.

Im Gegensatz zu dem Zuständigkeitsbereich des Bundes, erscheinen die bereits dezentral ausgeführten Aufgaben der Gemeinden wie prädestiniert für eine Organisation nach dem Modell der FOCJ. Die hohe Funktionalität als auch eine klare Abgrenzung der einzelnen Aufgabenbereiche ermöglichen die volle Ausschöpfung aller Vorteile dieser Organisationsform. Weil insgesamt die vollziehende Rolle der Kommunen ein sehr weites und heterogenes Feld umfasst, soll die Eignung der FOCJ für gemeindliche Aufgaben an drei isolierten und konkreten Beispielen demonstriert werden: Schulen, Wasserversorgung und Personennahverkehr.

I. „Schul-FOCJ“

Die schulische Ausbildung spielt im gesamten wirtschaftlichen Umfeld eine wichtige Rolle, vor allem für die Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandortes Deutschland. Die vielfältig geführten Diskussionen bezüglich der schulischen Ausbildung als auch bezüglich des schwachen Abschneidens deutscher Schüler bei internationalen Wettbewerben sind ein klarer Hinweis für Reformbedarf. Eine mögliche Alternative wäre die Organisation der Schulen nach dem Modell der FOCJ, welches eine Reihe von Vorteilen mit sich bringt. Fraglich ist ob eine „Schul-FOCJ“ die vier definitorischen Haupteigenschaften erfüllt.

Die Zuständigkeitsgrenzen eines „Schul-FOCJ“ sind klar definiert. Sie erfüllt eine strikt zielgerichtete Tätigkeit bestehend aus der Aufgabe, dem örtlichen Nachwuchs eine schulische Ausbildung zu ermöglichen und schafft damit Transparenz für die Analyse und Beurteilung der erbrachten Leistung.

Die Bürger können über ihre Austrittsoption, verbunden mit dem Wechsel in eine neue Schul-FOCJ oder Gemeinde, hohen wettbewerblichen Druck schaffen. Auch

die Konkurrenz um politische Ämter und Funktionen innerhalb der Organisation garantiert eine Steigerung bezüglich der Qualität und Effizienz als auch eine aktive Einbindung der Eltern in den schulischen Alltag. Vorteilhaft erscheint auch die direkte Finanzierung der Schulen über Steuern oder Beiträge, weil eine klare Identität zwischen Beitragszahler und Leistungsempfänger einen sorgfältigen Umgang mit den Finanzmitteln der Organisation mit sich bringt.

Die funktionale aber auch regionale Überlappung mit anderen Bildungseinrichtungen führt implizit zu Koordination und Zusammenarbeit und ermöglicht damit weitere Effizienzsteigerungen als auch Kosteneinsparungen.

Ob es zu einer Mitgliedschaft von Bürgern oder Gemeinden kommt, ist immer eine Abwägung der Nutzen und Kosten für die Bürger. Sollten die Bürger in einem Schul-FOCJ Mitglied sein, ist es notwendig, um Umverteilungsmaßnahmen nicht zu untergraben, eine Zwangsmitgliedschaft einzuführen, so dass auch Personen ohne schulpflichtige Kinder Schulsteuern bezahlen müssen (Frey 1997, S. 17). Es muss auch darauf geachtet werden, dass es zu keiner Bildung von „Leer-FOCJ“ kommt, deren Mitglieder lediglich kinderlose Bürger sind und daher kein Interesse an der Erbringung einer Kosten verursachenden Lehrleistung haben. Die Mitgliedschaft von Gemeinden in einem Schul-FOCJ würde die Bürger dieser Gemeinde automatisch mit einschließen. Hier wird dann allerdings der marktähnliche Wettbewerb durch den erschwerten Austritt (nur durch Wohnortwechsel) entkräftet. Eine Rechtsform, die dem Konzept der Schul-FOCJ schon weitgehend entspricht sind die Schulgemeinden in der Schweiz (Spindler 1998). Dort ist jeder Bürger ab dem 18. Lebensjahr verpflichtet, in diejenige Schulgemeinde einzutreten, auf deren Gebiet sein Wohnsitz liegt.

II. Infrastruktur am Beispiel der Wasserversorgung und des Personennahverkehrs

In Hinsicht auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Attraktivität einer Region ist eine gut entwickelte und qualitativ hochwertige Infrastruktur als auch die Bereitstellung grundlegender Einrichtungen, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ermöglichen, ausschlaggebend. Dazu gehören unter anderem die Wasserversorgung und der Personennahverkehr. Die hohen Eintritts- und Investitionskosten legen eine öffentliche Organisationsform nahe, um eventuelle Macht und (natürliche) Monopolstellungen der Anbieter zu vermeiden und ein angebrachtes Preis-Leistungsverhältnis zu sichern. Erneut ist zu prüfen, ob sich ein FOCJ als Organisationsform eignet und Vorteile gegenüber der klassischen Leistungserbringung durch Gemeinden mit sich bringt. Umstritten sind die komplizierten Quersubventionierungssysteme (Schauer 1989; Braun, Jakobi 1990), die teilweise zu Steuerersparnissen, die Ausnutzung von

Synergieeffekten, aber auch zu umfangreichen Investitionen und einen gewissen „Gemeindeegoismus“ fördern. Anreize bestehen für Gemeinden, ein breites Leistungsspektrum kostengünstig anzubieten.

Besonders die Wasserversorgung als auch der Personennahverkehr sind außerordentlich kapitalintensiv und benötigen aus diesem Grund eine klar definierte Finanzierung. Erneut erscheint eine Organisationsform nach dem Vorbild der FOCJ als sehr günstig, soweit die Leistungsabnehmer über Gebühren oder andere Finanzierungsbeträge, z.B. Zuschüsse, Umlagen, die Finanzierung sicher stellen können. Falls Zweckverbände errichtet werden, bei denen u.a. Gemeinden Mitglieder sind, ermöglichen vor allem die demokratischen Rechte der Mitglieder (in diesem Fall die Kommunen) eine schnelle und effiziente Anpassung an die geographischen Vorgaben und die Präferenzen der Leistungsabnehmer.

Vorteilhaft ist die weitgehende fiskalische Äquivalenz beziehungsweise die Übereinstimmung der Leistungsempfänger, Kostenträger und schließlich Entscheidungsträger. Dadurch wird zur Internalisierung externer Effekten beigetragen und das erwähnte Problem der „Gemeindeegoisten“ zurückgedrängt. Der politische Wettbewerb innerhalb der Organisation erleichtert die Kontrolle der Führungsebene, die vor allem die Präferenzen seiner Mitglieder berücksichtigen und erfüllen soll.

Sowohl die Wasserversorgung als auch der Personennahverkehr leiden oft unter der Rigidität der Organisation, die Koordinationstätigkeiten verschiedener Vertragspartner sind oft langwierig und teuer, falls die Gemeinden über Kooperationsverträge, PPP usw. in diesen Bereichen zusammenarbeiten.. Der flexible und demokratische Aufbau einer FOCJ erleichtert die Kooperation und trägt somit zu einer erheblichen Kostenreduzierung bei (Al Hames 2006, 2007; Schirmer 2007).

Einen guten Ansatz für eine Wasserversorgungs-FOCJ bietet der Zweckverband. Ein Beispiel, dass die Wasserversorgung gut mit Hilfe einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform erfüllt werden kann, zeigt der Zweckverband Bodensee-Wasserversorgung. Er versorgt seit 1954 die Bürger von 178 Mitgliedergemeinden mit Trinkwasser (vgl. Zweckverband Bodensee Wasserversorgung 2007).⁵ An diesem Beispiel sieht man aber auch, dass bei vielen Aufgaben eine Mitgliedschaft der einzelnen Bürger nicht sinnvoll ist. Es müssten sich zu viele Personen zusammenschließen, um die optimale Größe zu finden. Diese Vielzahl von Mitgliedern würde sowohl eine Entscheidungsfindung, als auch eine Koordination der Interessen und des Ein- und Austritts nur schwer möglich machen. Um der Konstruktion eines FOCJ verstärkt zu genügen, sollten Zweckverbandsgesetze und -satzungen entsprechend gestaltet werden, z. B. hinsichtlich der Stimmrechte der Mitglieder in der Verbandsversammlung, der Verbandsumlagengestaltung, die Einrichtung eines

⁵ Vgl. Zweckverband Bodensee-Wasserversorgung,
http://www.zvbvw.de/index.php?/frame_main/zahlen_und_fakten.html.

Zweckverbandsausschusses und/oder eines Verwaltungsstabes und die Abgrenzung ihrer Kompetenzen zur Zwecksverbandsversammlung und zum Zweckverbandsvorsitzenden (Püttner 1985, Becker 1989). Zwar wird den Bürgerinteressen entsprochen, da der Zweckverbandsvorsitzende von den Mitgliedern gewählt wird. Allerdings müssen über entsprechende Beschlüsse in den Gemeindegremien der Mitglieder die Gemeindebürger ihren Einfluss geltend machen, um ihren Unmut über manche Entscheidungen auszudrücken und auch mit Hilfe von Abstimmungen Abhilfe zu schaffen.

Der Personennahverkehr ist ein sehr gutes Beispiel dafür, dass die Erfüllung dieser Aufgabe durch eine Gebietskörperschaft allein öfters keine günstige Lösung bietet. Es entstehen hier Nutzen-spill-overs hauptsächlich auf angrenzende Gebietskörperschaften, aber es profitieren natürlich auch alle anderen Verkehrsteilnehmer, die diese Leistung beanspruchen oder von geringer überlasteten Strassen profitieren. Die Lasten tragen jedoch überwiegend die Bürger der die Leistungen bereitstellenden Gebietskörperschaft. Eine bessere Lösung stellt hier ein Verbund von mehreren Gebietskörperschaften dar. Allerdings bilden die bestehenden Verkehrsverbünde recht komplizierte Gebilde, welche viele Funktionen aufweisen. Sie betreffen z.B. den Eisenbahn-, S-Bahn-, Straßenbahn-, U-Bahnverkehr, die Verkehrskoordination usw. Viele Verbundträger sind einbezogen, und es existiert eine äußerst komplexes Beziehungsgeflecht hinsichtlich der Produktions-, Investitions- und Finanzierungsaktivitäten zwischen öffentlichen Trägern, z.B. Land, Kreise, Gemeinden, Bund sowie Verkehrsunternehmen. Für die Führung unter Berücksichtigung direkter bürgerschaftlicher Mitbestimmung im Rahmen eines FOCJ sind solche Verkehrsverbünde wenig geeignet. Deshalb dürften FOCJ sich selten als Lösung anbieten, etwa hinsichtlich des Betriebes einer Kreisbahn, einer Pass- oder Privatstrasse, eines Tunnels usw.

In Aufgabengebieten, wo Zweckverbände existieren, könnten FOCJ als Institutionsform infrage kommen (Becker 1989). Dazu zählen Abfallbeseitigung, Elektrizitäts- und Gasversorgung, Feuerlöschverbände, Forstbetriebsverbände, Fremdenverkehrsverbände, Kassen- und Datenverarbeitungsverbände, Klärwerke, Krankenhäuser, Theater- und Museumsverbände, Schulzweckverbände, Schwimmbäderverbände, Vieh- und Schlachthofverbände, Wasser- und Bodenverbände, Abwasserbeseitigungsverbände, Wasserversorgungsverbände, usw.

E. Schlusswort

Aus den aufgeführten Beispielen folgt für etliche Aufgabenerledigungen die Eignung von FOCJ. Vor allem eine bereits dezentralisierte Organisation in Form von

Selbstverwaltungskörperschaften, vorhandene klar definierte Zuständigkeitsbereiche und die hohe Funktionalität der Verwaltungsaufgaben als auch die öfters bestehende unmittelbare Bürgernähe scheinen eine gute Grundlage für eine Organisation nach dem Modell der FOCJ zu sein. Schließlich sind FOCJ „derart konzipiert, dass sie die Vorteile des Föderalismus noch konsequenter verfolgen“ (Frey 1997, S. 32). Für die Ausführung der kommunalen Aufgaben kommt eine Vielzahl von Rechtsformen in Frage. Man sollte sich bei ihrer Auswahl jedoch nicht nur von einer rein gewinn- oder kostensenkungsorientierten, pragmatischen Sichtweise leiten lassen, sondern die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und auch sozialer Belange der Gesellschaft berücksichtigen.

Finanzierung eines Wirtschaftsförderungs-FOCJ⁶

Lavinia Fladung⁷ und Peter Friedrich⁸

A. Problemstellung

In der „Europäischen Union“ sind die bestehenden nationalen Grenzen fragwürdig geworden (Frey 2001). Die wirtschaftlichen Beziehungen werden bis heute von bestehenden nationalen Regelungen, insbesondere im öffentlichen Sektor, gehemmt. Obwohl ein beträchtlicher Teil dieser öffentlichen Aktivitäten lokalen Charakter hat, reichen ihre Wirkungen über die kleine Region hinaus. Daher ist es bei etlichen Aktivitäten angebracht, von vorhandenen öffentlichen Gebietskörperschaften abzuweichen. Körperschaften, die übergreifend für verschiedene Funktionen zuständig sind, sollten sich vielmehr in Territorien entfalten, die dafür die geeignete Größe haben.

Die europäische Integration im Privatsektor verlangt auch im öffentlichen Sektor die Organisation der Leistungserstellung mit Hilfe genügend flexibler Institutionen, z.B. Körperschaften, um die Integration der Privatwirtschaft abzusichern. Diese Notwendigkeit besteht auch hinsichtlich der Integration der neuen Beitrittsstaaten (Siedentopf 2004). Dabei ist nicht nur die Zusammenarbeit der Nationalstaaten von Nöten, die im Rahmen der Entscheidungsgremien der Europäischen Union erfolgt, sondern auch jene nachgeordneter öffentlicher Gebiets- und Personalkörperschaften. Gemäß dem europäischen Verständnis sollte es sich um funktional direkt demokratische Körperschaften handeln, die in unterschiedlichen Nationen gegründet werden könnten. (Frey 2001, S. 2 ff.). Ferner dienen sie auch der Zusammenarbeit nachgeordneter Gebietskörperschaften, z.B. Gemeinden, über Provinz-, Bundesländergrenzen, spanische „autonomias“ usw. hinweg (Detig, Feng, Friedrich 2002). Die implizierte Fragmentierung und Autonomie soll gleichzeitig eine Finanzierungsweise erlauben, die zur Begrenzung von Ausgaben und Einnahmen führt.

Mit Hilfe der FOCJ-Konzeption sollen entsprechende institutionelle Bedingungen geschaffen werden. Die vier grundlegenden Eigenschaften der FOCJ sind wie folgt zu charakterisieren:

⁶ Dieser Beitrag wurde von der EU über ein Forschungsprojekt an der Universität Tartu, Estland, mitfinanziert.

⁷ Dipl.-Vw. Lavinia V. Fladung studierte an der LMU, München, Kontakt: etincelledivine@hotmail.com

⁸ Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Friedrich lehrt nach seiner Emeritierung an der Universität der Bundeswehr München derzeit an der Universität Tartu, Estland, Kontakt: peter@mtk.ut.ee

- F:** - Functional: Ein FOCJ konzentriert sich als Körperschaft auf eine oder wenige Aufgaben (Funktionen, functions), z.B. der Technologieförderung. Seine Größe kann somit gezielt seiner Aufgabe angepasst werden.
- O:** - Overlapping: FOCJ sind überlappend, da ihre Aufgaben sowohl räumlich als auch aufgabenbezogen unterschiedliche Ausdehnungen der FOCJ erfordern. Oft wird es sogar von Vorteil sein, wenn sich FOCJ überlappen, welche die gleiche Funktion erfüllen. Ein Wechsel zu einem anderen FOCJ beinhaltet für den Leistungsabnehmer öfters keine grundlegende Funktionsänderung (z.B. Technologieförderung).
- C:** - Competing: FOCJ sind wettbewerblich – sie stehen einerseits im Wettbewerb, z.B. um Ansiedlung technologisch interessanter Unternehmen, (Leistungsabnehmer) und Mitglieder (Gemeinden). Innerhalb der FOCJ herrschen Entscheidungsformen in Gremien, die demokratischen Wettbewerb beinhalten.
- J:** - Jurisdictions: Sie sind Wirtschaftssubjekte, die unter Umständen öffentlich rechtlich mit einer Abgabenhöhe und Zwangsgewalt versehen sind. Sie besitzen die Möglichkeit Abgaben, vielleicht Steuern und Beiträge zu erheben. Als Wirtschaftssubjekte in Privatrechtsform müssten Vertragsstrafen, Zuschusspflichten, Preise gemäß Gebührenrecht und Kapitalbeteiligungen gemäß Satzung, Gesellschaftsvertrag usw. vorgesehen sein.

Die FOCJ sollen **in Europa** bestehende öffentliche Körperschaften (Gebiets- und Personalkörperschaften), öffentliche Anstalten und öffentliche Stiftungen ergänzen, manchmal grenzüberschreitend tätig werden und zu mehr direkter Demokratie innerhalb öffentlicher Institutionen Anlass geben (Frey 1997; Eichenberger 1998; de Spindler 1998; Eichenberger 2002).

FOCJ könnten **gegründet** werden im Rahmen einer

- Rechtsform des öffentlichen Rechts.

Bislang ist die Frage nach der geeigneten Rechtsform der FOCJ nicht geklärt. Ein über die Bundesländer hinausreichendes FOCJ kann in Deutschland nur über einen Staatsvertrag oder ein Verwaltungsabkommen gegründet werden. Eine Konzentration auf exekutive Aufgaben ohne gesetzgeberische Kompetenz ist erforderlich. In diesem Zusammenhang könnten die Bundesländer ein FOCJ zum wirt-

schaftlichen Aufbau-Ost und zur Technologieförderung⁹ mit Hilfe eines Staatsvertrages gründen. Auch hier ist nur eine verwaltungsmäßige Aktivität dieser FOCJ ohne gesetzgeberische Kompetenz erforderlich (Detig, Feng, Friedrich 2002). In Polen bieten sich *związki gmin, powiatów i województw* als Rechtsform für FOCJ an (Feng, Friedrich, Gwiazda, Kosinski 2003). Die Rechtsform des Zivilrechts stellt grundsätzlich für die FOCJ keine geeignete Rechtsform dar, da diese nur beliehen hoheitlich tätig werden kann. Deshalb können privatrechtliche FOCJ nur im Ausnahmefall eingeschränkt hoheitlich handeln.

- **eigens von der EU geschaffenen öffentlichen rechtlichen Form,**
die allerdings der Zustimmung aller Mitgliedsstaaten bedürfte.

FOCJ bieten sich zur Förderung von **Technologietransfer** (Dohse 2000a, 2000b, 2002, 2004) und **Wirtschaftsförderung** (Detig, Feng, Friedrich 2002) an. Dohse analysiert die beiden Prototypmodelle der neuen deutschen regional-orientierten **Technologiepolitik**: der Bio-Regio- und Inno-Regio-Contest. Für Dohse konvergiert das Bio-Regio-Konzept gegen das theoretische FOCJ-Konzept. Die vier charakteristischen Eigenschaften der FOCJ werden dem Bio-Regio-Konzept direkt zugeordnet. Dohse empfiehlt daher die Gründung von FOCJ, um den regionalen Wettbewerb für konkurrierende Biotechnologieregionen (Bio Regio) zu intensivieren. Folgende charakteristische Merkmale des Bio-Regio-Konzepts sind: Beschränkung auf Biotechnologie, keine Beschränkung auf besondere Regionen, Stärkung von starken dynamischen Regionen, zunehmendes Wachstum, kleine Anzahl von teilnehmenden Regionen (Dohse 2000b). Diese FOCJ können auch Wirtschaftsförderungsaufgaben übernehmen, indem sie Grundstücke für Ansiedlungen in Mitgliedsgemeinden vermitteln und zur Verfügung stellen, als Träger von Industrieparks (Friedrich 2003) und von Clustern zum Zwecke regionaler Konkurrenz um Bio-Tech-Cluster oder Innovationsregionen fungieren. Allerdings fehlen Empfehlungen zur geeigneten Finanzierung solcher FOCJ.

Deshalb lautet die **Hauptfragestellung** dieses Beitrages: **Welche Finanzierungsprinzipien und Finanzierungsweisen sollten für ein solches FOCJ befolgt und angewendet werden?** Dazu werden im ersten Abschnitt zuerst die **Finanzierungsprinzipien**, die in der FOCJ-Literatur erwähnt werden, diskutiert. In Abschnitt 2 stellen wir ein **Finanzierungsmodell** zur Gründung der FOCJ vor. Die **Finanzierungsweisen** sowie deren Anwendungsschwierigkeiten werden in Abschnitt 3 geprüft. Abschließend steht die Anwendungsnotwendigkeit von finanziellen Grundsätzen der **Haushaltsaufstellung** des FOCJ zur Debatte.

⁹ sowie ein FOCJ zur Stabilisierung der Bevölkerung in den neuen Bundesländern.

B. Finanzierungsprinzipien für FOCJ

Da die Mitgliederstruktur die Finanzierungsmöglichkeiten der **technologierelevanten FOCJ** beeinflussen, wollen wir nach den Mitgliederspezifika folgende FOCJ unterscheiden:

- (1) FOCJ mit technologieinteressierten Bürgern als Mitglieder (Bürger schließen sich zu Technologieverbänden, z.B. für besondere technische Ausbildungen, Dombauhütten, für spezielle Infrastrukturnetze usw. zusammen).
- (2) FOCJ mit öffentlichen Trägern als Mitgliedern (z.B. Gemeinden, Kreise, Bundesländer, Bund).
- (3) FOCJ unter Einbeziehung von Kommunen, anderen öffentlichen Trägern und Personen des privaten Rechts (z.B. Forschungsunternehmen, Industrieunternehmen).
- (4) FOCJ unter Einbeziehung von natürlichen Personen, juristischen Personen des Privatrechts und juristischen Personen des öffentlichen Rechts (z.B. Bürger, Vereine, Kammern, Kommunen, Unternehmen).

In der Literatur werden in erster Linie die Bürger-FOCJ (1) berücksichtigt. Im vorliegenden Beitrag liegt der Schwerpunkt auf Gemeinden als Mitglieder. Wir unterstellen ein kommunales FOCJ, das sich der Technologieförderung widmet (2).

Finanzierungsgrundsätze finden sich für die Existenzbegründung einer öffentlichen Körperschaft, für die Finanzierung der Gründung einer öffentlichen Körperschaft und für die Finanzierung ihres laufenden Betriebes. Somit könnten solche **Finanzierungsgrundsätze** auch für ein Technologieförderungs-FOCJ Relevanz besitzen. Zunächst sollen folgende Finanzierungsgrundsätze, die zur Ausgestaltung des Fiskalföderalismus in Betracht gezogen werden, auf ihre Eignung zur **Begründung der Existenz der FOCJ** überprüft werden:

- Grundsatz der **fiskalischen Äquivalenz** (Olson 1969)¹⁰. Die Mittelaufbringung soll von jenen Gemeinden erfolgen, die den Nutzen aus der Technologieförderung erhalten (Nutznießer = Zahler = Entscheider). Sie sollen Mitglieder des FOCJ sein.
- Bezogen auf die FOCJ minimiert die fiskalische Äquivalenz die **räumlich externen Effekte (spill-overs)** (Postleyp 1993; Zimmermann 1999). Eine optimale Ausdehnung des Technologie-FOCJ über mehrere Gemeinden – entsprechend ihrer Funktion – erfolgt solange, bis sich Kosten und Nutzen aus Technologieförderung decken. Die fiskalische Äquivalenz beinhaltet somit überlappende FOCJ, vorausgesetzt die FOCJ befinden sich im Optimum.

¹⁰ Zentrale Idee: Die Leistungen sollen dort bezahlt werden, wo sie erbracht werden. Diejenigen sollen die Leistung bezahlen, die sie auch beanspruchen (Übereinstimmung von Ausgaben, Einnahmen, Steuern, Leistungen) (Olson 1969; Frenkel 1986; Hyman 1993; Ter-Minassian 1997).

- Ein weiteres auf die FOCJ bezogenes Finanzierungsprinzip ist das **Tiebout-Konzept** (1956)¹¹ zur Ermittlung der Aufgaben- und Finanzlast. Die für die FOCJ spezifische fiskalische Autonomie ist die Voraussetzung für eine pareto-effiziente Allokation lokal öffentlich erzeugter oder abgegebener Güter. Das Tiebout-Konzept wird bestätigt durch empirische Studien, die gezeigt haben, dass der oben genannte Wanderungsmechanismus auf kurze Distanzen besser funktioniert als bei weiter entfernten Gebietskörperschaften (FOCJ) (Blankart 1992, zit. in Müller 2003). Hirschmann (1970) ersetzt den Begriff „voting by feet“ durch „exit“ und fügt diesem „voice“ hinzu. Gemäß Napp (1994) wird ein Bürger immer erst versuchen, das kommunale Leistungsangebot durch Widerspruch (voice) z.B. einer Wahlentscheidung oder Demonstration zu verändern, bevor er die Option der Wanderung (exit) in Anspruch nimmt.
- Im Grundsatz der **fiskalischen Konkurrenz** (Sinn 1997)¹² wird eine entgegengesetzte Position vertreten. Gemäß Feld (1999) sind jedoch die negativen Auswirkungen des Steuerwettbewerbs in den FOCJ auf die Umverteilung nur gering, da die Bezieher hoher Einkommen in der Entscheidungsfindung über die Umverteilung mit eingebunden sind. Somit ist der Zusammenbruch des Wohlfahrtsstaates trotz Steuerwettbewerbs nicht festzustellen.
- Als entscheidender Finanzierungsgrundsatz bezüglich der Finanzierungsart und des Finanzierungsumfangs ist die **Theorie der Clubs** gemäß Buchanan¹³ für die FOCJ relevant. Dieses Konzept vertritt eine Clubgröße, die dem Ausmaß des in Frage kommenden Clubgutes entspricht. Buchanan charakterisiert das Gut als teilweise rival und Nichtmitglieder des Clubs können vom Konsum ausgeschlossen werden. Beim Clubgut handelt es sich zwar um ein öffentliches Gut, wird aber wie ein privates Gut behandelt, d.h., es wird über öffentliche Güter debattiert; überwiegend handelt es sich um öffentlich produzierte oder bereitgestellte private Güter. Die Ansätze geben Hinweise darauf, dass sich Mitglieder der FOCJ – über Austritte – belastenden Finanzierungen entziehen können.

¹¹ Das von Tiebout konstruierte Modell (voting by feet) betont den Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften der durch Wanderung der Bürger ausgelöst wird, die im Gleichgewicht zu pareto-effizienter Bereitstellung lokal produzierter öffentlicher Leistungen führt (Frey 1997, S. 48).

¹² Fiskalische Konkurrenz (Sinn 1997). Sinn geht davon aus, dass intensiver Wettbewerb unter Gebietskörperschaften ein ineffizient niedriges Angebot an öffentlichen Leistungen bewirkt. Der Wettbewerbsdruck zwingt die Gebietskörperschaften zur Senkung der Steuerpreise auf das Niveau der Grenzkosten. Dadurch können die gesamten Durchschnittskosten bei zunehmenden Skalenerträgen im Konsum nicht mehr gedeckt werden. Die resultierende Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen führt zum Untergang des Wohlfahrtsstaates (Blankart 2002, S. 26).

¹³ Buchanan-Konzept: In der ökonomischen Theorie des Föderalismus sind Clubs private Institutionen, die ihre Mitglieder mit öffentlichen Gütern beliefern. Die Dienstleistungen sind daher für alle Mitglieder frei verfügbar – nicht aber für jene außerhalb der Clubs. D.h., die Dienstleistungen haben eine lokale Dimension. (Die optimale Clubgröße der Mitglieder wird erreicht, wenn Grenznutzen (marginale Fixkostenreduktion) und Grenzkosten (marginale Ballungskosten) des letzten Clubmitglieds sich entsprechen) (Frey 1997, S. 49).

Zur Lösung der Frage für welche Aufgaben FOCJ gegründet werden sollen und wie ihre Beziehungen zu anderen FOCJ oder öffentlichen Körperschaften gestaltet werden sollen, lässt sich auf weitere Leitideen des fiskalischen Föderalismus zurückgreifen. Zwei Prinzipien spielen eine zentrale Rolle, das Subsidiaritätsprinzip und das Konnexitätsprinzip.

Subsidiaritätsprinzip:¹⁴ Die Subsidiarität verlangt, dass möglichst viele öffentliche Aufgaben von den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, z.B. FOCJ, wahrgenommen werden sollen, weil nur jene Wirtschaftssubjekte über das Güterangebot entscheiden, die Nutzen daraus ziehen und die Finanzierung tragen (Frenkel 1986; Hyman 1993; Ter-Minassian 1997). Je transparenter die Entscheidungsprozesse organisiert sind, umso eher ist es dem Bürger möglich, seinen Präferenzen Geltung zu verschaffen. Im Zweifel kann er mit Abwanderung (voting by feet) reagieren. Wenn Nutzen und Kosten öffentlicher Leistung erkennbar sind, ist auch der Druck hoch, das Angebot so kosteneffizient wie möglich zu realisieren. Diese Kosteneffizienz gilt umso mehr, wenn innerhalb des öffentlichen Sektors mehr Wettbewerb herrscht. Unter diesen Bedingungen sind Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften im Angebot öffentlich produzierter Güter wie auch in der Steuerbelastung als Ausdruck unterschiedlicher Präferenzen der Bürger zu werten.

Konnexitätsprinzip:¹⁵ Die Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips ist deshalb eine Chance, um Städte, Gemeinden, Gebietskörperschaften (FOCJ) und Kreise als unterste Ebene des Staates in ihrer Eigenverantwortung gemäß dem Subsidiaritätsprinzip zu stärken. Das Konnexitätsprinzip hinsichtlich der Finanzierung in den FOCJ: Bezogen auf die regionale Ebene gilt, dass die Ebene, die entscheidet, die damit anfallenden Ausgaben übernehmen muss. FOCJ sind Körperschaften mit Zwangsgewalt und beschränkter Abgabenhoeheit, falls sie öffentlich rechtlich organisiert sind¹⁶. Die Zwangsgewalt wird teilweise notwendig, um Umverteilungsmaßnahmen nicht zu unterhöhlen und eine gewisse Mindestversorgung der Mitglieder, der Leistungsabnehmer oder der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen zu gewährleisten. Die Zwangsgewalt einer Körperschaft bietet zum einen Überordnung des FOCJ gegenüber Mitgliedern und Leistungsabnehmern und manchmal die Möglichkeit, Wirtschaftssubjekte als Mitglieder zu verpflichten. Die Abgabenhoeheit er-

¹⁴ **Subsidiaritätsprinzip:** „In der Finanzwissenschaft bietet das Subsidiaritätsprinzip eine normative Begründung für einen föderativen Staatsaufbau. Danach liegt die Lösungskompetenz für öffentliche Aufgaben zunächst grundsätzlich auf der untersten Ebene der Körperschaften. Die nächsthöhere Ebene ist dann zum Eingreifen legitimiert, wenn sie nachweisen kann, dass sie die Aufgabe besser erfüllen kann.“ (Hohlstein et al. 2000, S. 554)

¹⁵ **Konnexitätsprinzip:** „Verfassungsrechtliche und finanzwissenschaftliche Regel, nach der die Kosten für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe von demjenigen Aufgabenträger zu tragen sind, der über Art und Intensität der Aufgabenerfüllung entscheidet („Wer bestellt, muss auch bezahlen“) (Kirchhof 2002; Henneke 2003; Klein 2003; Piekenbrock 2003, S. 215).

¹⁶ Meist wird in der Literatur von einem Bürger-FOCJ (1) ausgegangen, bei dem Bürger Mitglieder sind, und das FOCJ eine Körperschaft der kommunalen Ebene darstellt (Eichenberger 2002).

laubt den FOCJ, die Erbringung von öffentlichen Leistungen zu finanzieren. Sie unterstützt die Annäherung von Leistungserbringer und Kostenträger. Die Direktheit in dieser Beziehung bewirkt damit auch Anreize für den Zahler, die FOCJ zu kontrollieren und seine Präferenzen im Zuge demokratischer Mitwirkung zur Geltung zu bringen. Die Autonomie in den Ausgaben der FOCJ folgt der Autonomie der Leistungserbringung. Je mehr es gelingt, die Prinzipien der Autonomie und der Konnexität zu verwirklichen, umso geringer sind die Anforderungen an einen Finanzausgleich zwischen FOCJ und anderen öffentlichen Körperschaften. Die Abgabenautonomie ist eine wichtige Voraussetzung für Anbieter öffentlicher Dienstleistungen im FOCJ-Modell. Zur Diskussion steht ein weiteres Prinzip, das Solidaritätsprinzip.

Solidaritätsprinzip:¹⁷ Dieses ist als Finanzierungsprinzip der FOCJ zu berücksichtigen. Das Solidaritätsprinzip ist mit der Umverteilungsproblematik des FOCJ-Konzeptes in Verbindung zu bringen. Ein Kritikpunkt der FOCJ betont, dass in den FOCJ nur eine erschwerte Einkommensumverteilung möglich ist, weil die Besserverdienenden (leistungsfähigen Gemeinden) der Umverteilung durch Abwanderung (Austritt, voting by feet) in steuergünstigere (finanziell weniger belastende) FOCJ ausweichen. Sinn (1994) betont wegen der Mobilität der Arbeit(er) Schwierigkeiten der Umverteilung von Einkommen in einem föderalen System. Dies betrifft auch die Situation innerhalb von FOCJ. Ein Lösungsansatz für das genannte Problem zwischen öffentlichen Körperschaften besteht laut Frey (1997) darin, dass man in einer konstitutionellen Entscheidung einer übergeordneten Ebene (Ebene des Bundes) eine beschränkte Umverteilungskompetenz zuschreibt. Ein weiterer Lösungsansatz ist die Gründung eines speziellen FOCJ für interregionale Umverteilung. In diesem Zusammenhang betont Eichenberger (2002) für die Bürger-FOCJ, dass die Dezentralisierung (FOCJ) offensichtlich auf Grund von Studien (Feld und Kirchgässner 2002) die lokale Verwurzelung der Bürger stärkt, was gleichzeitig die Mobilität senkt und die Bereitschaft zu lokaler Umverteilung erhöht. Innerhalb eines FOCJ müssen die Mitglieder den Führungsgremien entsprechende Rechte für solidarische Aktivitäten, die Mitglieder betreffend, zugestehen, z.B. Bereitstellung von Technologieleistungen auch in weniger geeigneten Gemeinden.

Ebenso – wie im Rahmen einer dezentralen Finanzpolitik in einer Föderation – ist für ein FOCJ eine ebenengerechte Ausgestaltung der Finanzkompetenzen durch den Finanzbedarfs- und Finanzkraftausgleich im Finanzausgleich¹⁸ insbesondere intern anzustreben.

¹⁷ **Solidaritätsprinzip:** „In der katholischen Soziallehre die aus der gemeinsamen Verbundenheit folgende gegenseitige Verpflichtung aller Glieder des Staates und der Gesellschaft“ (Neues Klublexikon 1964, S. 1611)

¹⁸ Der **Finanzausgleich** umfasst die Gesamtheit der finanziellen Beziehungen zwischen den verschiedenen Trägern der öffentlichen Finanzwirtschaft (Gebietskörperschaften, FOCJ). (Staender 1993). Durch ihn wird

Finanzausgleich und Föderalismus (Schaltegger, Frey 2003, S. 254) sind eng miteinander verknüpft. In einer Föderation regelt die Finanzordnung das fiskalische föderale Zusammenleben der öffentlichen Körperschaften und weiterer rechtlich selbständiger öffentlicher Wirtschaftssubjekte. Der Finanzausgleich umfasst vertikale Zahlungen zwischen Gebietskörperschaften unterschiedlicher Ebenen und horizontale Zahlungen zwischen Gliedstaaten der gleichen Ebene. Die dafür geltenden Grundsätze sind ebenfalls relevant zwischen den FOCJ und anderen öffentlichen Körperschaften, zwischen den FOCJ und innerhalb eines FOCJ. Im ersten Fall muss geregelt werden, inwieweit ein FOCJ nur von der Mitgliederfinanzierung abhängig ist oder ob Zuweisungen und Zuschüsse von anderen öffentlichen Körperschaften die – dem FOCJ zur Verfügung stehenden – Finanzmittel erweitern sollen. Des Weiteren ist abzuklären, inwieweit die FOCJ über Besteuerung und Umlagen an der Finanzierung anderer öffentlichen Körperschaften beteiligt werden sollen. Falls sie in den vertikalen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern oder Land und Kommune einbezogen werden sollen, fallen Probleme der adäquaten Festlegung von Finanzbedarf, Finanzkraft und der Definition von Schlüsselmassen an. Ein horizontaler Finanzausgleich, z.B. zwischen Kommunen und FOCJ stößt auf ähnliche Probleme. Soweit die FOCJ finanziell eigenständig sind und Wettbewerb zwischen ihnen herrscht, sind die räumlich institutionelle Äquivalenz von Einnahmen und Ausgaben sowie ein Ausgleich zwischen den FOCJ erforderlich, damit der Wettbewerb zwischen den FOCJ nicht ruinös wirkt und als ungerecht empfunden wird (ähnlich wie bei Krankenkassen). Um die Nachteile des fiskalischen Wettbewerbs zu mildern und gleichzeitig die Vorteile einer dezentralen Zuteilung von Aufgaben und Einnahmenkompetenzen zu kombinieren, benötigt man ein System von Transferzahlungen zwischen den FOCJ. Das alloкатive Ziel besteht in der Internalisierung von räumlichen und fiskalischen Externalitäten (spill-overs). Das distributive Ziel ist analog zu der Umverteilung von reichen zu armen Regionen zu setzen (Schaltegger, Frey 2003, S. 244). Wichtig ist auch der Finanzausgleich innerhalb eines FOCJ. Hier könnte auf Lösungen zurückgegriffen werden, die zur Finanzierung von Samtgemeinden (Köllner 2001), Verwaltungsgemeinschaften, Landeswohlfahrtsverbänden (Friedrich, Hammerschick, Hartmann, Parsche 2004, S. 104 ff.) usw. als interner Finanzausgleich (Köllner 2001, S. 6) entwickelt worden sind. Ein System von Zuweisungen und Umlagen soll zwischen Samtgemeinde, ausgleichspflichtigen und ausgleichsberechtigten Mitgliedsgemeinden gewährleisten, dass den Mitgliedsgemeinden eine finanzielle Mindestausstattung zur Erledigung ihrer Aufgaben

festgelegt, welche Aufgaben und Einnahmen den verschiedenen Gebietskörperschaften zufallen. Der **horizontale Finanzausgleich** findet zwischen gleichgeordneten Gebietskörperschaften, der **vertikale Finanzausgleich** findet zwischen über- und untergeordneten Gebietskörperschaften statt. **Finanzkraft**: Die Möglichkeit eigene Steuerausgaben zu erzielen. **Finanzbedarf**: Wird anhand allgemeiner Bedarfsindikatoren, z.B. Größe und Struktur der Bevölkerung ermittelt.

bleibt (Köllner 2001, S. 130 ff). Diese Grundsätze lassen sich auf das finanzielle Verhältnis zwischen Finanzbeiträgen zur Aufgabenerledigung für die gesamten FOCJ und der finanziellen Berücksichtigung der Mitglieder übertragen.

Soweit die Beiträge der Mitglieder im internen Finanzausgleich des FOCJ zur Debatte stehen oder inwieweit die Entgelte für Leistungsabgaben des FOCJ festgelegt werden, bieten sich **Prinzipien der Besteuerung** als Maßstäbe für die Bemessung von Finanzierungsbeiträgen, z.B. für Leistungen der Technologie-FOCJ für Mitglieder oder Ansiedlungsunternehmen, an:

Der Grundsatz der Besteuerung¹⁹ im **deutschen Finanzklassizismus** (Wagner 1890), der die „**Allgemeinheit** im Sinne der Ausnahmslosigkeit der Steuerpflicht“ hervorhebt, wird im internen Finanzausgleich als Gerechtigkeitsgrundsatz Anerkennung finden. Hingegen wird der Gerechtigkeitsatz der **Gleichmäßigkeit** „als gleiche Verhältnismäßigkeit der Steuern zum Einkommen“ – aber auch „Besteuerung möglichst im Verhältnis zu der steigenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ für interne Finanzbeiträge im FOCJ weniger Akzeptanz erfahren. Im modernen **finanzpolitischen Pragmatismus** ist für die Gesamtheit der FOCJ nach F. Neumark (1970) der Grundsatz der Ausreichendheit der Steuererträge zu nennen. „Das Gesamtsteuersystem eines Landes ist unter der Voraussetzung eines rationalen vertikalen Finanzausgleichs quantitativ und qualitativ so zu gestalten, dass die Steuererträge auf jeder politischen Ebene die nachhaltige Deckung der von ihr steuerlich zu finanzierenden Ausgaben gestatten“ (Neumark 1970, S. 53).

Es existieren drei grundlegende Besteuerungsprinzipien, auf die im Folgenden näher eingegangen wird:

Leistungsfähigkeitsprinzip:²⁰ Die Orientierung der Besteuerung an der Leistungsfähigkeit ist sowohl in den Gerechtigkeitsgrundsätzen von Wagner (1890) als auch im Leistungsfähigkeitsprinzip laut Piekenbrock erkennbar. Neumark (1970) schafft durch seinen Grundsatz der Ausreichendheit der Steuererträge den direkten Bezug zur FOCJ dadurch, dass er auf die Besteuerung auf jeder politischen Ebene (FOCJ) oder im Verhältnis Mitglied und FOCJ für ein FOCJ eingeht.

Äquivalenzprinzip:²¹ Grundlegend für dieses Prinzip ist die individualistische Staatsauffassung, die besagt, dass die Höhe der Staatsausgaben durch die Nachfrage

¹⁹ Vgl. die Zusammenfassung der Prinzipien bei Friedrich, P. (1990).

²⁰ **Leistungsfähigkeitsprinzip** (Piekenbrock 2003) („Ability-to-Pay-Principle“): Die Besteuerung orientiert sich an der Leistungsfähigkeit, d.h. wer leistungsfähiger (zahlungsfähiger) ist, der soll mehr bezahlen, unabhängig von der vom Staat empfangenen Leistung. Die Leistungsfähigkeit muss hierbei der horizontalen Gerechtigkeit (Steuerzahler mit gleicher Leistungsfähigkeit zahlen die gleichen Steuerbeträge) und der vertikalen Gerechtigkeit (Steuerzahler mit größerer Leistungsfähigkeit zahlen höhere Steuerbeträge und umgekehrt) entsprechen.

²¹ **Äquivalenzprinzip** (Piekenbrock. 2003) („Benefit Principle“): Die Besteuerung ist als Preis für den Nutzen aus der öffentlichen Leistung zu betrachten. Der individuell gezahlte Steuerbetrag entspricht genau der konsumierten öffentlichen Leistung.

der Bürger bestimmt wird. Das Äquivalenzprinzip berücksichtigt keine Umverteilungsabsichten, da sowohl reich als auch arm die gleiche Steuerlast für die in Anspruch genommenen öffentlichen Leistungen zahlen. Im Schrifttum wird das Äquivalenzprinzip für Bürger-FOCJ diskutiert. Schaltegger (2003) sieht die Grenzen des Äquivalenzprinzips bei der FOCJ, wenn vollständige Nichtrivalität angenommen wird (steigende Skalenerträge und fallende Durchschnittskosten). Die Grenzkostenpreise decken nicht mehr die Durchschnittskosten zur Bereitstellung der öffentlichen Leistung. Eichenberger (1988) lehnt das Äquivalenzprinzip für die FOCJ vollkommen ab, da eine gleichmäßige Besteuerung nicht nur bei steigenden Skalenerträgen zum ruinösen Wettbewerb führt. Sein Konzept zur optimalen Finanzierung sind die optimalen Steuerpreismenüs. Sie geben den erforderlichen Steueranteil für die jeweiligen öffentlichen Leistungen an und ermöglichen den FOCJ eine bessere Koordination ihrer Budgets, d.h. eine bessere Nutzung der bisher nicht vollständig ausgenutzten Effizienzen oder die Möglichkeit, ineffiziente Produktionen effizient von anderen FOCJ herstellen zu lassen (Outsourcing). Durch den verstärkten Effizienzmechanismus werden für die FOCJ niedrigere Steuersätze (Finanzierungsbeiträge) ermöglicht und damit eine steigende Attraktivität des FOCJ erreicht. Nach Haller (1981) könnte das Äquivalenzprinzip als Prinzip der Fixierung von Gebühren für die FOCJ oder auch für die Abgaben an Nichtmitglieder in Betracht gezogen werden. Die normative Theorie der Gebühren, z.B. Anwendung des Grenzkostenpreisprinzips, Péagensysteme, commercial rules, Gesamtkostendeckungsprinzipien, oder der positiven Gebührentheorie, z.B. Nutzenmaximierungsmodelle des Managements, politische Gebührenmodelle lassen sich auf FOCJ übertragen (Friedrich, Kaltschütz, Nam 2004b).

Verursacherprinzip:²² In Bezug auf die FOCJ könnte dieses Finanzierungsprinzip nach Bonus (1986) in Erwägung gezogen werden, falls Mitglieder zu besonderen Einsparungen, Gewinnen oder Belastungen (Kosten, Kapazitätsänderungen) Anlass geben.

Diese oben genannten Grundsätze auf ein jeweiliges FOCJ bezogen sind jedoch zu konkretisieren. Während die erstgenannten Grundsätze besonders für die Gründung der FOCJ und ihre finanzielle satzungsmäßige Ausgestaltung und Ausstattung maßgebend sind, betreffen die Steuerprinzipien auch die laufenden Finanzierungsaktivitäten. Insbesondere das Bürger-FOCJ (1) könnte die Mitglieder laufend, gemäß Leistungsfähigkeitsprinzip, zur Finanzierung heranziehen, während die letzten bei-

²² **Verursacherprinzip** (Piekenbrock 2003) („Polluters-Pay-Principle – PPP“): Die Besteuerung zur Vermeidung, zur Beseitigung, zum Ausgleich von Umweltbeeinträchtigungen soll nur die Verursacher treffen. Dadurch wird die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen angestrebt. Verursacher sind z.B. Staat (bei staatlichen Unternehmen, staatlich subventionierten Projekten) oder Dritte (privatwirtschaftliche Unternehmen). Kann der Verursacher nicht ermittelt werden und die Kostenzurechnung somit nicht, dann muss die Allgemeinheit gemäß dem Gemeinlastprinzip für die Kosten aufkommen.

den Prinzipien besonders für FOCJ mit Gemeinden als Mitglieder, z.B. bei Technologie-FOCJ, für laufende Finanzierungen richtungsweisend sind. Allerdings sind diese Grundsätze für ein jeweiliges FOCJ zu konkretisieren. Die in der FOCJ-Literatur genannten Finanzierungsprinzipien bieten wenige Ansätze für konkrete Finanzierungsaussagen über den Einsatz von Eigen- und Fremdkapital, Selbstfinanzierung, usw.

C. Finanzierungsmodell zur Gründung eines FOCJ

Zur formalen Analyse der finanziellen Beiträge der Mitglieder, die ein FOCJ gründen, eignet sich ein Gründungsmodell, das aus der Übertragung einer Oligopollösung von R. Cornes und R. Harley (2001) (Detig, Feng, Friedrich 2002) auf ein **Technologieförderungs-FOCJ** resultiert. Obwohl auch andere Träger, z.B. Bund und Länder sowie Unternehmen, am FOCJ beteiligt sein könnten, berücksichtigen wir im Modell aus Vereinfachungsgründen nur Gemeinden als Gründer im Mitgliedswettbewerb für einen Zweckverband.

Das FOCJ benötigt **Eigenkapital**, z.B. für die Ansiedlung von Technologieunternehmen oder eigene Forschungen (z.B. Bio-Region, Chemiepark). Wir unterstellen, dass mit wachsendem Anteil einer Gemeinde an den eingebrachten **Finanzmitteln** die Mitbestimmungsmöglichkeit steigt. Somit wird auch der **Einfluss** der betreffenden Gemeinde im FOCJ zunehmen.

Mit e_i wird der Finanzmittelanteil von Gemeinde i bezeichnet. E stellt den Gesamtbetrag der Finanzmittel des FOCJ dar. Der Nutzen der Gemeinde i (Vorteil aus der Technologiefirmenansiedlung) wird in Abhängigkeit von ihrem Finanzmittelanteil formuliert (vgl. Formel (1a)). Der Nutzen, ausgedrückt mit dem Parameter c_i , steigt mit wachsendem Anteil der Gemeinde an E . Opportunitätskosten b_i finden Berücksichtigung, die den Nutzen schmälern. Der **Nutzen der Gemeinde i** besitzt den in Abbildung 1 dargestellten Verlauf.

Nutzenfunktion der Gemeinde (i):

$$u_i = c_i \cdot \frac{e_i}{\sum_{j=1}^n e_j} - b_i \cdot e_i = c_i \cdot \frac{e_i}{E} - b_i \cdot e_i = c_i \cdot \frac{e_i}{e_i + E_R} - b_i \cdot e_i, \quad (1a)$$

$$\text{wobei } \sum_{j=1}^n e_j = E, \quad E_R = E - e_i, \quad c_i > 0, \quad b_i > 0, \quad \frac{db_i}{de_i} = 0.$$

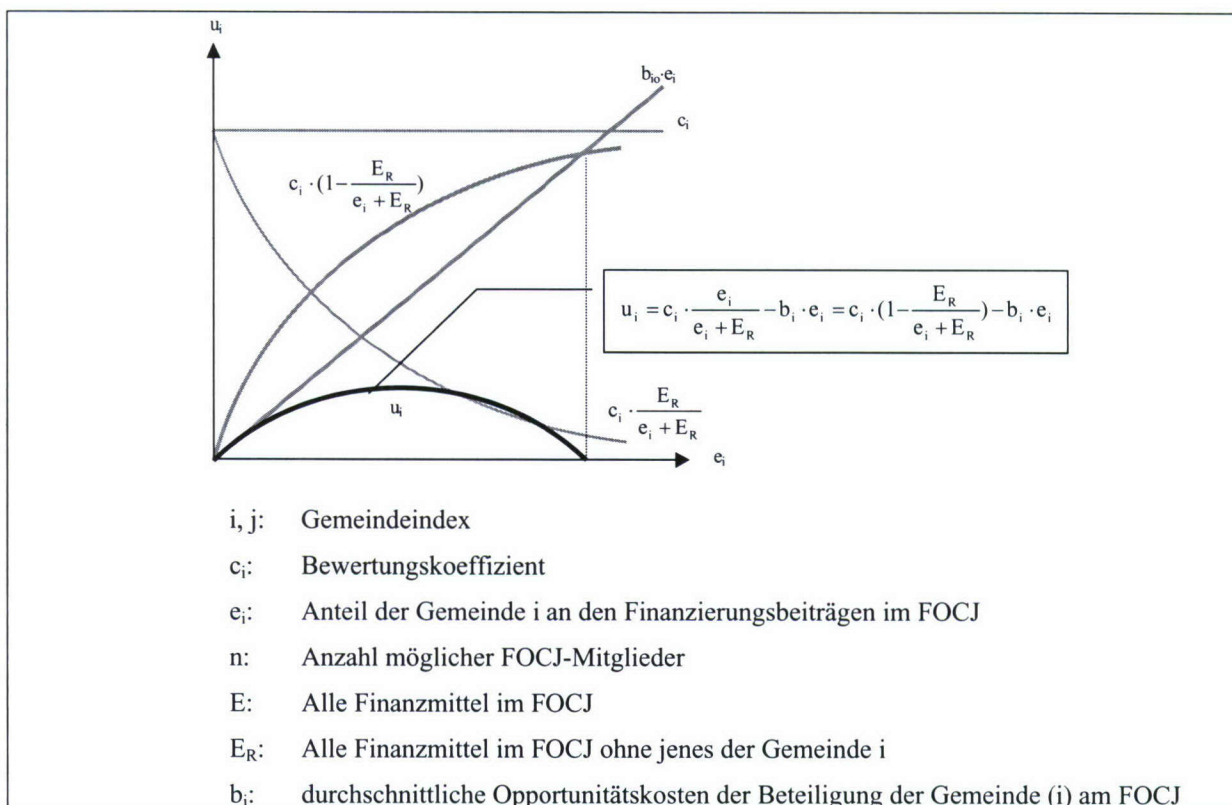


Abbildung 1. Nutzenfunktion der Gemeinde (i)

Die Gemeinden verhalten sich in den FOCJ-Gründungsverhandlungen autonom (gemäß Cournot bzw. Launhardt-Hotelling). Jede Gemeinde maximiert bei autonomer Strategie ihren Nutzen (vgl. Gleichung (2a)). Deshalb wird für jeden potentiellen FOCJ Partner eine **optimale Anteilsfunktion** (vgl. Gleichung (3a) und Abbildung Nr. 2) errechnet.

Nutzenmaximierung der Gemeinde (i) bei autonomer Strategie:

$$u_i = c_i \cdot \frac{e_i}{e_i + E_R} - b_i \cdot e_i, \quad \frac{du_i}{de_i} = c_i \cdot \frac{E_R}{(e_i + E_R)^2} - b_i = 0, \quad (2a)$$

$$e_i = \sqrt{\frac{c_i}{b_i} \cdot E_R} - E_R \begin{cases} = 0 \\ > 0 \end{cases}, \quad \text{wobei} \quad \sqrt{\frac{c_i}{b_i} \cdot E_R} - E_R \begin{cases} \leq 0 \\ > 0 \end{cases},$$

$$e_i = \sqrt{\frac{c_i}{b_i} \cdot (E - e_i)} - (E - e_i), \quad \text{wobei} \quad E_R = E - e_i, \quad e_i > 0,$$

$$\frac{c_i}{b_i} \cdot \left(1 - \frac{e_i}{E}\right) = E,$$

Optimaler Finanzmittelanteil im FOCJ:

$$\frac{e_i}{E} = 1 - \frac{b_i}{c_i} \cdot E \leq 1, \quad \text{wobei} \quad \frac{d\left(\frac{e_i}{E}\right)}{dE} = -\frac{b_i}{c_i} < 0 \quad (3a)$$

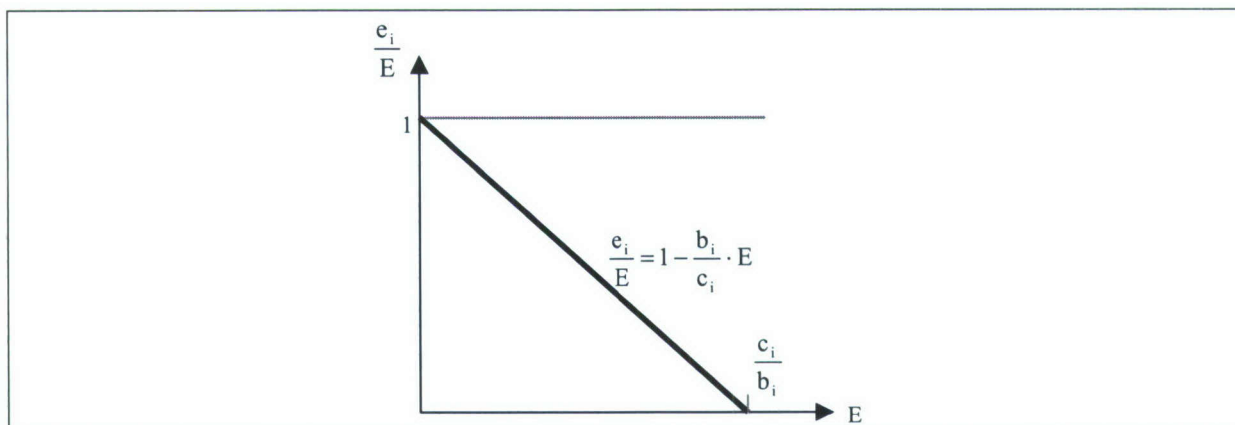


Abbildung 2. Anpassungspfad des Finanzmittelanteils im FOCJ

Die Summe aller Anteile der FOCJ-Mitglieder muss eins betragen (vgl. Gleichung (4a)). Zeichnerisch lassen sich die einzelnen optimalen Anteilsfunktionen aus Abbildung 2 in Zeichnung 3 addieren. Es resultiert die dicke Linie in Abbildung 3.1. Dort wo sie die waagerechte Linie für den Wert 1 (oder 100%) kreuzt, liegt die **Lösung** für die Gesamtmenge der für das FOCJ bestimmten Ressourcen sowie die Anteile der FOCJ-Mitglieder. Alle Gemeinden, deren Anteile in die Ermittlung der 100% einbezogen sind, werden FOCJ-Mitglieder (rechts von Punkt E_L). Jene Gemeinden, deren Anteile nicht einbezogen werden, nehmen nicht am FOCJ teil.

Nash (Cournot) Lösung bezüglich des Finanzmittelanteils im FOCJ:

- Vorbedingung für die Mitgliedschaft für die Gemeinde (i) im FOCJ:

$$\frac{e_i}{E} = 1 - \sum_{j=1}^{n-1} \frac{e_j}{E} > 0, \quad \sum_{j=1}^{n-1} \frac{e_j}{E} < 1 \quad \text{wobei } j \neq i, \quad n > 1 \quad (4a)$$

oder

$$\sum_{i=1}^n \frac{e_i}{E} = \sum_{i=1}^n \left(1 - \frac{b_i}{c_i} \cdot E\right) = n - E \cdot \sum_{i=1}^n \frac{b_i}{c_i} = 1, \quad E = \frac{n-1}{\sum_{i=1}^n \frac{b_i}{c_i}} > 0, \quad \text{wobei } \frac{e_i}{E} = 1 - \frac{b_i}{c_i} \cdot E, \quad n > 1$$

- Finanzmittelanteil der Gemeinde (i) im FOCJ:

$$\frac{e_i}{E} = 1 - \frac{b_i}{c_i} \cdot E = 1 - (n-1) \cdot \frac{b_i}{c_i} \cdot \left(\sum_{j=1}^n \frac{b_j}{c_j}\right)^{-1} > 0, \quad (5a)$$

$$\text{folglich } E = (n-1) \cdot \left(\sum_{i=1}^n \frac{b_i}{c_i}\right)^{-1},$$

$$\frac{b_i}{c_i} < \frac{1}{n-1} \cdot \sum_{j=1}^n \frac{b_j}{c_j}, \quad \text{oder} \quad \frac{b_i}{c_i} < \frac{1}{n-1} \cdot \sum_{j=1}^{n-1} \frac{b_j}{c_j} + \frac{1}{n-1} \cdot \frac{b_i}{c_i}, \quad \frac{b_i}{c_i} < \frac{1}{n-2} \cdot \sum_{j=1}^{n-1} \frac{b_j}{c_j}, \quad j \neq i$$

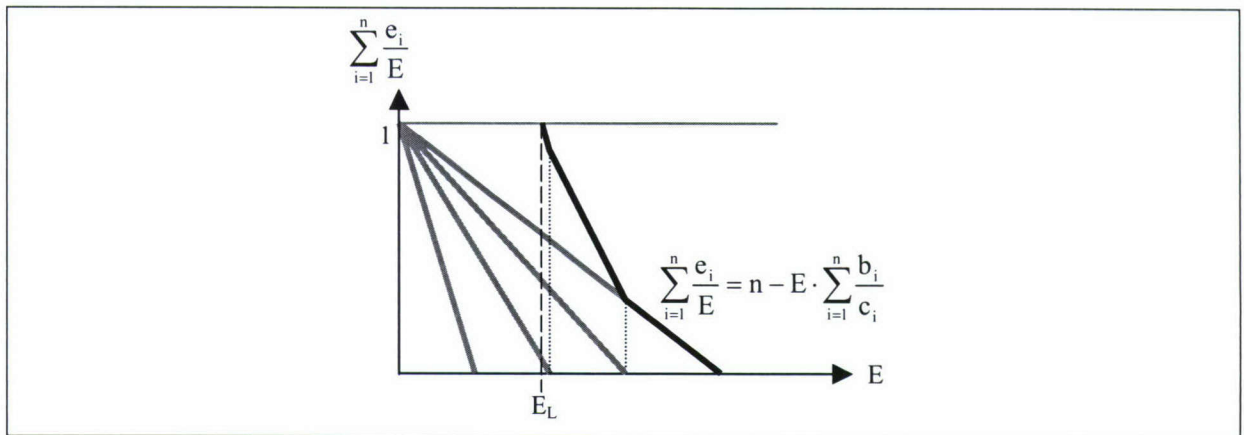


Abbildung 3.1. Nash (Cournot) Lösung der Gründung des FOCJ

Ein **gesteigerter Nutzen** c_i der Gemeinden aus der Technologieförderung bewirkt, dass die optimale Anpassungskurve flacher verläuft, und damit eine Gemeinde i weniger wahrscheinlich zu den FOCJ-Partnern gehört. Ihre optimale Anteilsfunktion schneidet nämlich die E-Achse weiter rechts. Es resultiert ein erhöhtes E. Umgekehrt führt eine **Erhöhung der Opportunitätskosten** der Technologieförderung zu erhöhtem b_i und somit zu einer steileren optimalen Anpassungskurve. Die Möglichkeit, dass sich eine Gemeinde an dem FOCJ beteiligt, steigt und das E sinkt. Produktionsbedingungen in den Gemeinden, andere Finanzierungsweisen, Eigenheiten von Fördermitteln usw. lassen sich z. B. in b_i einbeziehen.

D. Finanzierungsmodell für die laufende Tätigkeit des FOCJ

Die laufende Finanzierung hängt u.a. von der Rechtsform des FOCJ ab. Wir unterstellen zur Vereinfachung einen Zweckverband. Er hat **Kostendeckung** zu realisieren (bay. GO, Art.87, KommZG § 42, KAG Art. 8, Rogosch 1988; Brede 1998; Bohley 2004). Das angenommene FOCJ ist primär auf Eigen- und Selbstfinanzierung ausgerichtet. Für Leistungen, die von den Mitgliedern des FOCJ erworben werden oder Technologieleistungen, die das FOCJ an Dritte, z.B. Bio-Tech-Unternehmen, abgibt, soll Kostendeckung gelten. Für besondere Leistungen, die das FOCJ abgibt, dürfen **Umlagen** existieren, die gemäß Äquivalenzprinzip den Nutzen der Mitglieder entsprechend gestaltet werden. Indikatoren, wie geographische Größe der Mitglieder, Einwohnerzahlen, Sonderkosten für die Mitglieder, dienen der Umlagenfixierung (KommZG Art. 42). Die Umlage darf auch die Finanzkraft der Mitglieder reflektieren (KommZG Art. 42). Für Leistungen sind die Kosten (KommZG Art. 42) vielfältiger Finanzierungsverfahren einbeziehbar, z.B. kalkulatorische Abschreibungen, angemessene Verzinsungen, Kosten für Fremdleistungen,

und der Ansatz der Kosten nach unterschiedlicher Substanzerhaltung (Friedrich 1998). Somit zählen Finanzierungskosten ebenfalls zu den Kosten. Da das FOCJ im Leistungswettbewerb um Leistungsabnehmer, z.B. Bio-Tech-Unternehmen, steht, muss es Kostendeckung im oligopolistischen Wettbewerb erzielen.

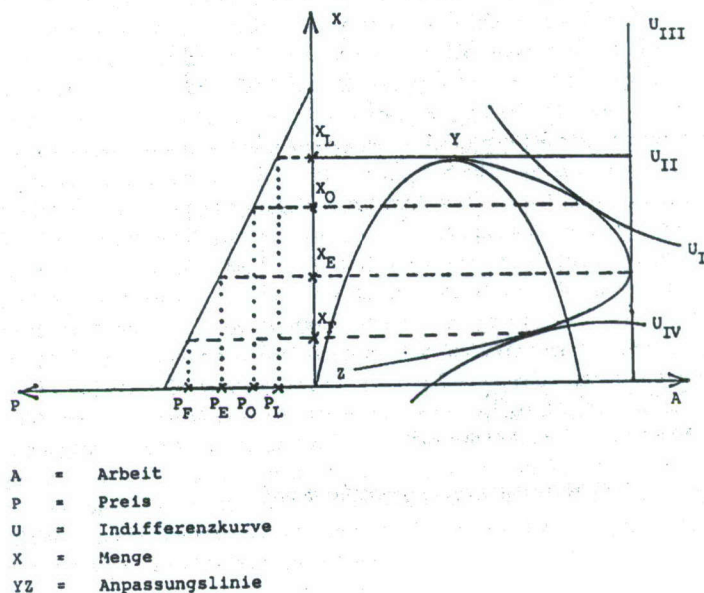


Abbildung 3.2. Managertypen im kostendeckenden FOCJ

Zur Vereinfachung sei zunächst ein FOCJ mit Monopolstellung betrachtet.²³ Ein FOCJ kann gewinnlos, aber kostendeckend und somit selbstfinanzierend, gemäß Kurve ZY Kombinationen von Ausbringungsmenge und Arbeit in Abbildung 3.2 und Abbildung 4 kostendeckend erzeugen und verkaufen.²⁴ Allerdings muss das Management festlegen, welche Ausbringungsmenge realisiert und zu welcher kostendeckenden Gebühr die Leistung abgegeben werden soll. Dazu dient eine Nutzenfunktion der Führungskräfte des FOCJ. Die Nutzenfunktion mag auch von den Mitgliedern über satzungsgemäße Gremien beeinflusst werden. Der Nutzen ist abhängig vom Output und der Arbeitsmenge.²⁵ Indifferenzkurven entstehen und die güns-

²³ Zur algebraischen Ableitung vgl. Friedrich, Kaltschütz, Nam. (2004)

²⁴ Die zugehörige Nachfragefunktion ist im ersten Quadranten von Abbildung 3.2 dargestellt worden. In Abbildung 4 findet sich im ersten Quadranten auch die zugehörige Umsatzkurve. Jeder Ausbringungsmenge entspricht ein Umsatz, der zur Selbstfinanzierung zur Verfügung steht. Bei voller Verausgabung des daraus zur Verfügung stehenden Budgets können nach Abzug der fixen Kosten zwei Mengen produziert werden. Eine Menge wird werkstoffintensiv erzeugt und die andere Menge wird arbeitsintensiv erzeugt (eine Menge auf der ZY Kurve in Abbildung 3.2). Für unterschiedliche Mengen, unterschiedliche Umsätze und Gebühren resultiert die Output-Beschäftigtenkurve ZY.

²⁵ Die zur Nutzenfunktion gehörenden Indifferenzkurven sind im zweiten Quadranten der Abbildung 3.2 (U_I bis U_{IV}) und im zweiten und dritten Quadranten der Abbildung 4 (U_I bis U_{VI}) eingezeichnet.

tigste Lösung liegt, z.B. in Abbildung 3.2, im Tangentialpunkt zwischen Kurve ZY und UI.

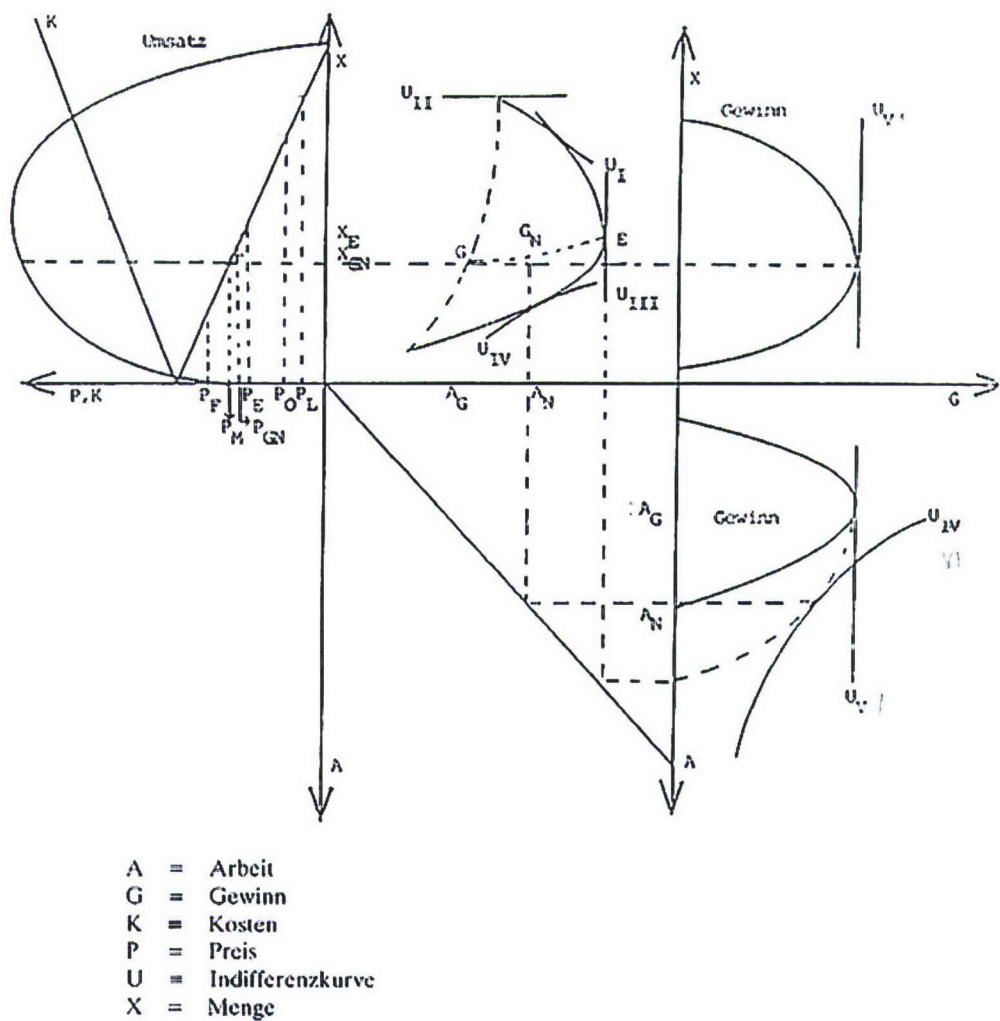


Abbildung 4. Erwerbswirtschaftliche Managertypen

Unterschiedliche Managertypen (Friedrich 1988) sind in Abbildung 3.2 für das FOCJ vorstellbar:

- Typ I wertet Output und Arbeit positiv (U_I),
- Typ II wertet nur Output (U_{II})
- Typ III wertet nur Arbeit (U_{III}) und
- Typ IV wertet Arbeit positiv, Output negativ (U_{IV}).

Erwerbswirtschaftlich orientierte Manager kennzeichnet die Abbildung 4:

- Typ V wertet gemäß Gewinnmaximierung (U_V),

- Typ VI Gewinn positiv, Arbeit positiv (U_{VI}).

Die entsprechenden Optimallösungen für die Gebührenhöhe der FOCJ befinden sich bei den jeweiligen Tangentiallösungen mit den Indifferenzkurven UI bis UVI. Im internen Verhältnis zwischen Führung der FOCJ und Gremien der Mitglieder entstehen vertikale Verhandlungen, die zu weiteren Gebührenlösungen führen (Friedrich 1992; Friedrich, Kaltschütz, Nam 2004).

Für gegebenes Verhalten anderer Oligopolisten resultieren bei autonomem Verhalten sogenannte Reaktionsfunktionen (best response functions in Abbildung 5), für jeden Anbieter, mit deren Hilfe sich bei ihren Schnittpunkten eine Gleichgewichtslösung bestimmen lässt.²⁶ Es ist schwierig, bei mehr als zwei FOCJ-Partnern eine Lösung zu finden. Deshalb ist dies für kostendeckende FOCJ im Dyopol in Abbildung 6 dargestellt.

Es entsteht ein weites Feld unterschiedlicher Gebührenfinanzierungen. Zwar sind die erwerbswirtschaftlichen Oligopolösungen für die FOCJ mit unterschiedlichen erwerbswirtschaftlich orientierten Selbstfinanzierungen nicht gestattet, aber über geeignete Kostenrechnungsverfahren weitgehend realisierbar (Friedrich 1998).

Zwischen Umlagefinanzierung und Kostendeckungsselbstfinanzierung gibt es Möglichkeiten der Substitution über geeignete **Kostenrechnungsverfahren** (Friedrich 1998). Mittels kostenfreier Leistungen entstehen Verluste, die dann über Umlagen abgedeckt werden. Es resultieren wiederum unterschiedliche Konkurrenzlösungen. Das FOCJ besitzt auch Möglichkeiten, über Outsourcing, den Betrieb eines Unternehmens, über Vermögensverkauf und über Bezuschussung seitens anderer Träger zu finanzieren.

²⁶ Es existiert für ein FOCJ für die gegebene Gebühr des Konkurrenz-FOCJ eine Preisabsatzfunktion, so dass im ersten Quadranten der Abbildung 5 eine Schar von Gebühren-Absatzfunktionen entsteht. Für jede individuelle Kurve entsteht eine ZY- Kurve und eine entsprechende Optimallösung. Die Verbindung aller Lösungen im zweiten Quadranten, z.B. YV, im zweiten Quadranten der Abbildung 5 ergibt einen Anpassungspfad. Er zeigt im ersten Quadranten die korrespondierenden Gebühren und im zweiten Quadranten die optimalen Kombinationen von Output und Arbeit. In Abbildung 6 sind die entsprechenden Optimalpunkte in ein P_1P_2 im zweiten Quadranten übertragen worden. Die dortigen Reaktionsfunktionen sind den Managementtypen zugeordnet. In deren Schnittpunkten befinden sich Oligopolösungen.

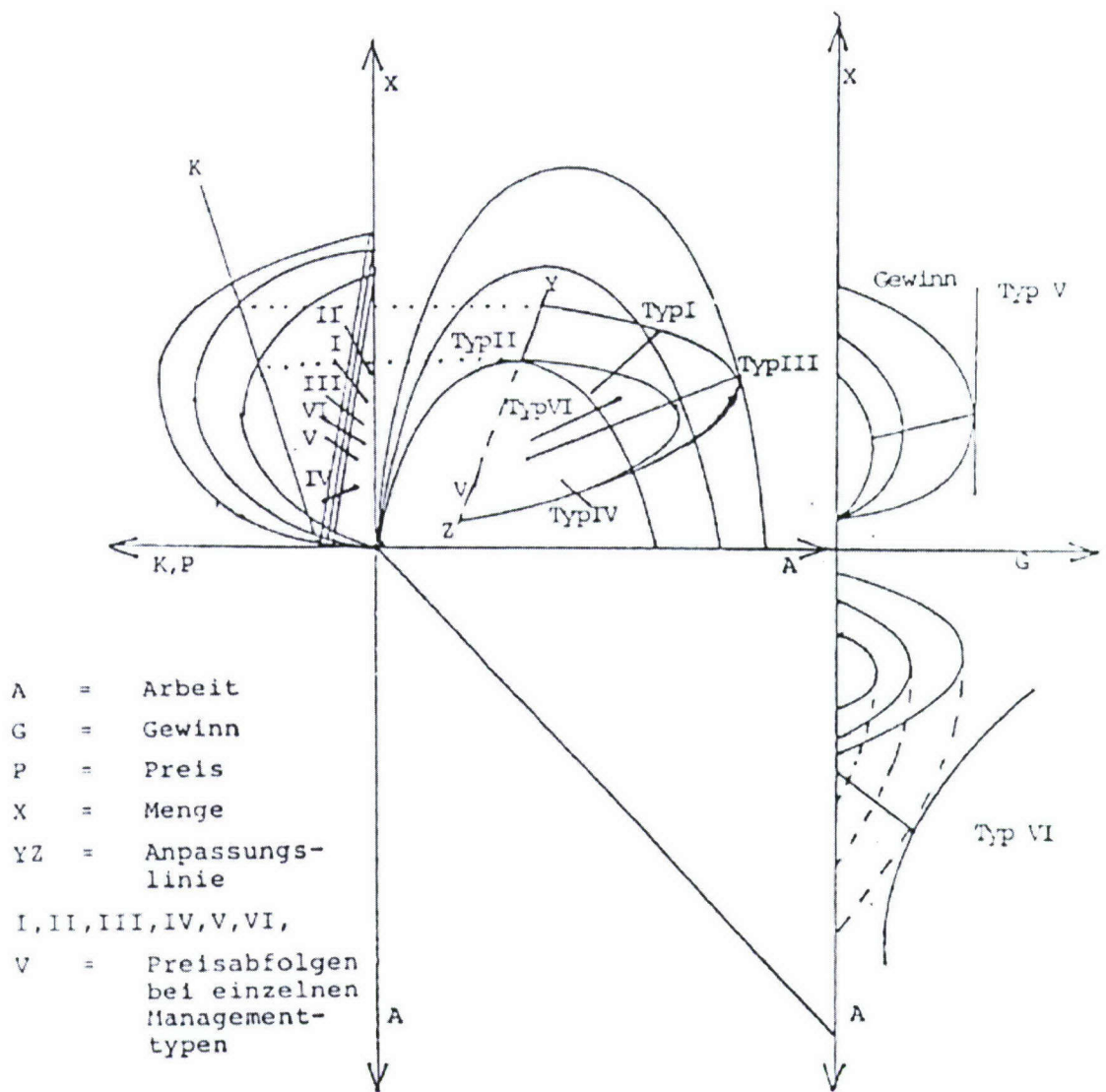


Abbildung 5. Dyopolsituation eines kostendeckenden oder erwerbswirtschaftlichen FOCJ

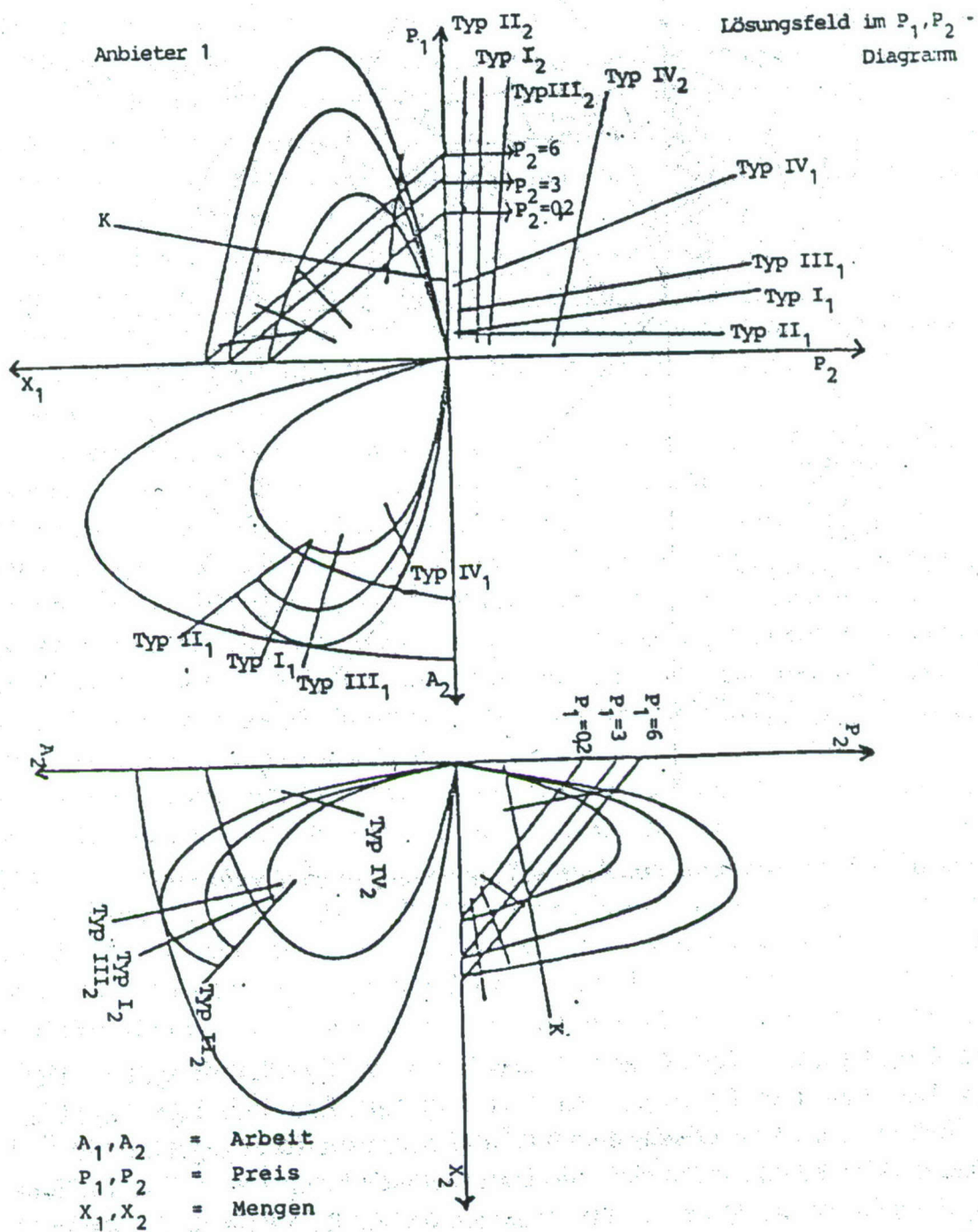
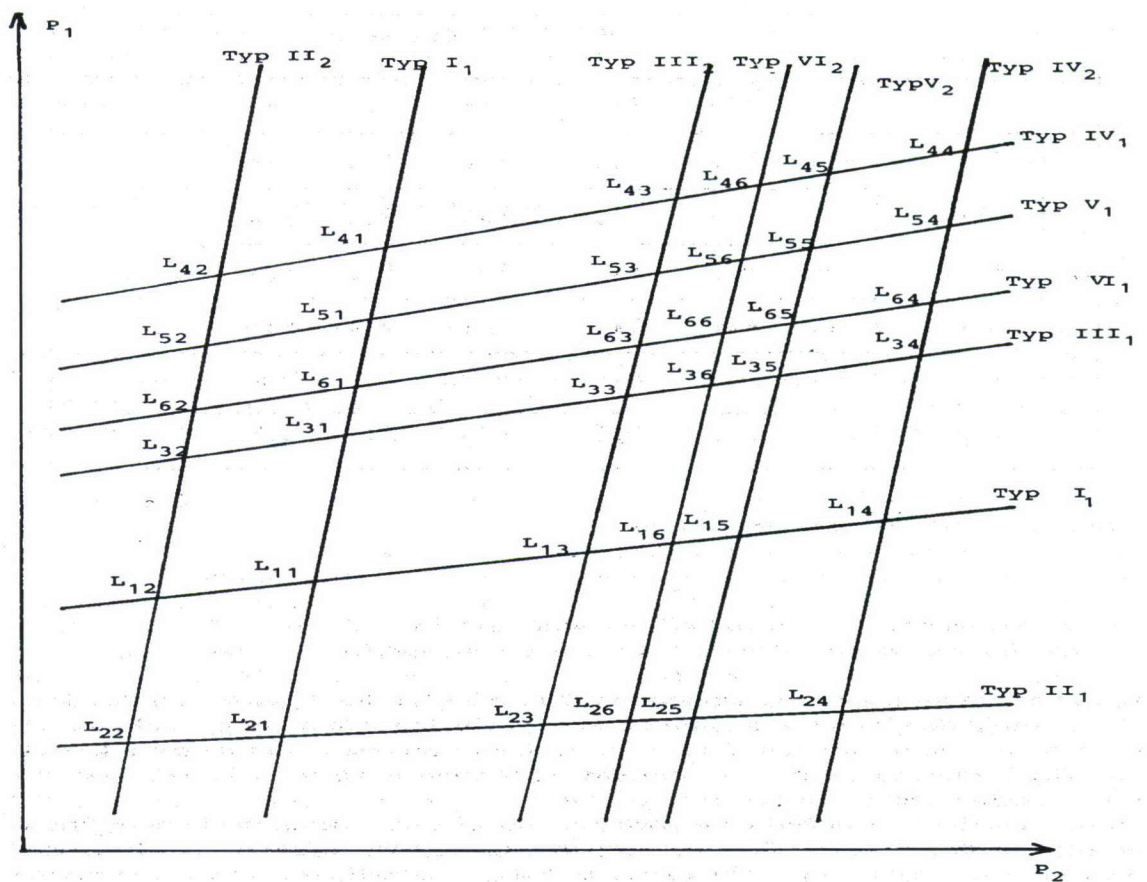


Abbildung 6. Lösungen im kostendeckenden FOCJ-Dyopol



		Anbieter 2					
		I ₂	II ₂	III ₂	IV ₂	V ₂	VI ₂
Anbieter 1	I ₁	L ₁₁	L ₁₂	L ₁₃	L ₁₄	L ₁₅	L ₁₆
	II ₁	L ₂₁	L ₂₂	L ₂₃	L ₂₄	L ₂₅	L ₂₆
	III ₁	L ₃₁	L ₃₂	L ₃₃	L ₃₄	L ₃₅	L ₃₆
	IV ₁	L ₄₁	L ₄₂	L ₄₃	L ₄₄	L ₄₅	L ₄₆
	V ₁	L ₅₁	L ₅₂	L ₅₃	L ₅₄	L ₅₅	L ₅₆
	VI ₁	L ₆₁	L ₆₂	L ₆₃	L ₆₄	L ₆₅	L ₆₆

Abbildung 7. Lösungsmatrix im FOCJ-Dyopol

E. Finanzierungsweisen für FOCJ

Entgegen der **Literaturauffassung** dominieren nicht nur Abgaben der Mitglieder. Bedeutende Finanzierungsinstrumente bilden die oben erwähnten Gebühren- und Beitragsfinanzierung sowie die angesprochenen Umlagen für die laufende Bereitstellung von Eigenkapital im Wege der Selbstfinanzierung. Mehr einmalig erfolgt die Einzahlung von Eigenkapital, während eine laufende Verlustabdeckung, z.B. über Zuschüsse, ebenfalls möglich ist. Ferner dienen **Zuschüsse** der laufenden Finanzierung, wobei allerdings Schwierigkeiten auftreten können, da unechte Zuschüsse der Umsatzbesteuerung unterliegen (Löblein 2002, S. II 34; Feng, Friedrich 2003, S. 87). Teilweise erhalten existierende FOCJ-ähnliche Institutionen, die in den vertikalen Finanzausgleich von Bundesländern einbezogen werden, Zuweisungen, welche die finanzielle Basis für ein FOCJ erweitern. Besondere Finanzierungen bringen Projektfinanzierungen eines FOCJ mit sich. Öfter versucht man, **private Wirtschaftssubjekte an Finanzierungen** usw. im Rahmen einer PPP²⁷ zu beteiligen (Rehm, Matern-Rehm 2003). Dies mag zum einen dadurch bewerkstelligt werden, dass im Rahmen eines FOCJ private Mitglieder existieren, die Eigenkapital – wie oben angedeutet – einmalig oder laufend einbringen. Zum anderen könnte eine Variante darin bestehen, dass die Errichtung und die Finanzierung der Anlagen des Technologie-FOCJ privat erfolgt, dagegen das FOCJ den Betrieb bewerkstelligt. Schließlich ist auch vorstellbar, dass die Finanzierung und das Betreiben weitgehend privat geschieht, das FOCJ jedoch die Aufsicht ausübt und als Leistungsabnehmer für seine Mitglieder auftritt. Es entstehen detaillierte und komplizierte finanzielle Arrangements, die sehr viele unterschiedliche Finanzierungsarten umfassen. Ebenfalls geschieht dies, falls Finanzierungen aus dem FOCJ ausgelagert werden, z.B. auf andere öffentliche Unternehmen, wo dann unter Umständen Fremdfinanzierung stattfindet. Das FOCJ mag aus Sicht einer Mitgliedsgemeinde selbst eine Finanzierungsauslagerung beinhalten. Eine besonders wichtige Finanzierungsform, welche von der FOCJ-Literatur zur Finanzierung vernachlässigt wird, ist die **Verschuldung**. Sie erfolgt bei Kommunen hauptsächlich über Schuldscheindarlehen, z.B. als Festbetragskredit, Ratenkredit oder Annuitätenkredit. Die Aufnahme von **Schuldscheindarlehen** wird auch eine der Hauptverschuldungsweisen der FOCJ sein. Das FOCJ sollte nämlich so gestaltet werden, dass es Zugang zu billigen Kommunalkrediten erhält. Anleihen mit Unterstützung von kommunalen Emmissionszentralen, internationale Kreditverträge und die Ausgabe von Commercial-

²⁷ Höftmann (2001), S.29, bezeichnet private public partnership als „vielfältige mittel- bis längerfristige Formen der organisierten (institutionalisierten), freiwilligen und partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen autonomen Akteuren der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft zur kooperativen Erfüllung öffentlicher Aufgaben unter weiterhin öffentlicher Trägerschaft, die im Kontext kommunaler Aufgaben meist auf (gesellschafts)vertraglicher Grundlage existiert“.

Papers werden nur für recht große FOCJ als Verschuldungsinstrumente infrage kommen. Auch das FOCJ wird auf **Kassenkredite** zurückgreifen müssen. Die Absicherung über Kommunalbürgschaften könnte beim FOCJ über die einbezogenen Mitglieder oder einen anderen Träger, z.B. ein Bundesland, erfolgen. Dabei entsteht aber das Problem der Notifizierungspflicht bei der Europäischen Union, falls die Bürgschaften die Bagatellgrenze von 100'000 Euro übersteigen oder nicht zu Marktbedingungen gewährt werden (Rehm, Matern-Rehm 2003). Zinssicherungsinstrumente wie Swap-Geschäfte und Optionsgeschäfte (Rehm 2001) sogenannte Derivatgeschäfte sollten für FOCJ an die engen Voraussetzungen, die für Gemeinden gelten, gebunden werden (Walter 1999), um spekulatives Verhalten der Führungskräfte des FOCJ zu erschweren.

Für die **Verschuldungsfinanzierung** des FOCJ sprechen: die Finanzierung rentabler Investitionen (Zimmermann 1999) des FOCJ, die Vermeidung von doppelten Belastungen über Steuerfinanzierung der Anfangsinvestitionen und doppelte Finanzierung über Abschreibungsgegenwerte bei Gebühren, die Verteilung der Finanzierungsbeteiligung am FOCJ über Generationen (Zimmermann 1999) und die Finanzierung von Ausgabenwellen des FOCJ, um finanzielle Belastungen im Zeitablauf zu verteilen. Bei hohen anderweitigen Finanzierungskosten für das FOCJ oder für seine Mitglieder mag Verschuldung der Kostensenkung dienen, z.B. Vermeidung von Anschaffungskostenerhöhungen bei ansonsten eintretenden Projektverzögerungen, Vermeidung hoher Abgabenlasten der Mitglieder. Ferner dienen Verschuldungen, insbesondere mittels der Kassenkredite, der Liquiditätssynchronisation zwischen Ein- und Auszahlungen (Zimmermann 1999). Diese Argumente sprechen dafür, kostenintensiven Technologie-FOCJ die Fremdfinanzierung zu gestatten.

Allerdings sollten die Mitglieder und das Management vor spekulativem finanziellem Verhalten bewahrt werden, da neben dem Aufbau eines Kapitalstocks und der Vermögensakkumulation auch die Gefahren von Liquiditätskrisen, der Schutz der Mitglieder vor Regress und die Garantie der zukünftigen Entscheidungs- und Aktionsfreiheit des FOCJ Beachtung finden müssen.

Deshalb sollten **Verschuldungsgrenzen** auch für FOCJ festgelegt werden. Verschuldungsgrenzen könnten für das Technologie-FOCJ die Überschuldungsgefahr – wie bei Unternehmen des privaten Rechts – bilden oder man mag auf die freie Spitze des FOCJ zurückgreifen. Es handelt sich um einen Betrag, über den das Technologie-FOCJ dauerhaft nach der Berücksichtigung zwangsläufiger Ausgaben verfügen kann. Man könnte auch daran denken, die freien Spitzen der Mitgliedsgemeinden ebenfalls zu berücksichtigen. Bei kommunalen Technologie-FOCJ liegt es nahe, die Einhaltung der Gewährleistung einer positiven freien Spitze seitens der kommunalen Aufsichtsbehörden überprüfen zu lassen und Genehmigungspflichten für wichtige Verschuldungsvorgänge vorzusehen. Da eine der wichtigsten Finanzie-

ungsgrundsätze für Gemeinden, nämlich die Möglichkeit stetiger Aufgabenerfüllung, für ein Technologie-FOCJ mit langfristigen Investitionen und angestrebten langfristigen Wirkungen ebenfalls gelten sollte, hat man auf eine eingeschränkte Verschuldungsmöglichkeit zu achten. Ferner wäre eine Rangfolge der Finanzierungsinstrumente aufzustellen, so dass z.B. Zuweisungen und sonstige Einnahmen vor den Entgelten, die wiederum vor den Abgabeneinnahmen (auch Mitgliedseinnahmen) und diese vor der Verschuldung zum Tragen kommen (Rehm, Matern-Rehm 2003, S. 374 f.). Nähere Studien müssen ergeben, ob ein System von Rücklagen für einzelne Arten von Technologieprojekten zu bilden ist, das zu vorsichtiger Fremdfinanzierung anhält. Betriebswirtschaftliche Studien werden für ein Technologie-FOCJ ergeben müssen, inwieweit das gesamte FOCJ und seine Finanzierung autonom seitens des Managements und der Mitglieder gesteuert werden soll, inwieweit nach Maßgabe des Genossenschaftsgesetzes, gemäß neuen Steuerungsmodellen für Gemeinden (Dieckmann 2003, Bräuning, Eichhorn 2002) oder entsprechend traditionellem deutschen Haushaltsrechts das Technologie-FOCJ gesteuert werden soll.

Ein Technologie-FOCJ wird, soweit es sich mit der Ansiedlung von technologieorientierten Unternehmen oder der Gründung solcher Unternehmen befasst, auch mit der Notwendigkeit des **Vermögensverkaufs** und seiner finanziellen Implikationen befassen müssen. Soweit die Vermögen gewinnbringend abgesetzt werden können, tragen die Verkäufe positiv zur Eigenfinanzierung bei. Ferner wird die Finanzierung aus Vermögensverkauf mit den Aufgaben des FOCJ verbunden sein, die Mitglieder vor Belastungen schützen, um Umlagenerhöhungen, Schuldenaufnahmen der Mitglieder zu vermeiden, zinsgünstiger zu sein als andere Finanzierungsarten und für Mischfinanzierungen notwendig sein. Allerdings wird gewährleistet werden müssen, dass nur solche Verkäufe infrage kommen, die mit dem Erreichen von Technologieförderungs- oder Ansiedlungszwecken einhergehen und nicht in erster Linie spekulativen Zwecken dienen. Um die Aufgabenerfüllung zu gewährleisten, könnte – ähnlich wie für Kommunen – eine den Grundzwecken des FOCJ dienende Vermögensausstattung definiert werden, aus deren Bestand nicht verkauft werden darf oder die in bestimmter Höhe erhalten werden muss. Die Beachtung einer freien Spitze trägt bei Zukäufen oder Verkäufen mit Verlusten zum Erhalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des FOCJ bei.

Für die Finanzierung des FOCJ wird die Übertragung von Vermögen auf das FOCJ Bedeutung erlangen. Es kann sich um finanzielle Mittel laufend oder um größere Finanzbeträge bei Gründung handeln. Denkbar ist auch das Einbringen von Grundstücken, Anlagen usw. oder die fallweise Übertragung von kommunalem Vermögen auf das FOCJ während dessen Fördertätigkeit. Die Beteiligung öffentli-

cher oder auch privater Banken am FOCJ mag die Finanzierung des Technologie-FOCJ erleichtern.

Spezielle Vermögensübertragungen, **Zuschüsse** oder **Steuererleichterungen** seitens anderer Träger fördern Finanzierungen zur Stärkung europäisch agierender FOCJ, zur Finanzierung von FOCJ mit besonderen Technologie-, Wirtschaftsförderungs- und Bevölkerungsförderungsaufgaben (Detig, Feng, Friedrich 2002) und zur Unterstützung der Aufnahme von Mitgliedern, die zur Aufgabenerfüllung besonders wichtig sind.

Ferner besteht eine Finanzierungsstrategie des Technologie-FOCJ, bestimmte Finanzierungen auf die Mitglieder, z.B. Gemeinden beim Infrastrukturausbau, zu verlagern, Leasingverträge abzuschließen und über die Beanspruchung der Mitglieder indirekte Finanzierungen auf alle Weisen, z.B. aus Verschuldung, Besteuerung, Finanzausgleich, zu gestalten.

Zwischen Umlagefinanzierung seitens der Mitglieder und der Kostendeckungselbstfinanzierung gibt es Möglichkeiten der Substitution über geeignete **Kostenrechnungsverfahren** (Friedrich 1998, 1990). Mittels kostenfreier Leistungen entstehen Verluste, die dann über Umlagen abgedeckt werden. Es resultieren wiederum unterschiedliche Konkurrenzlösungen. Das FOCJ besitzt auch Möglichkeiten, über Outsourcing, den Betrieb eines Unternehmens, über Vermögensverkauf und über Bezuschussung seitens anderer Träger zu finanzieren.

F. Budgetgrundsätze und Finanzierung des FOCJ

Da für ein kommunales Technologie-FOCJ, das als Zweckverband agiert, ebenfalls die Kommunalhaushaltsverordnung gilt, müssen auch **Budgetgrundsätze** bei der Erstellung des Finanzplanes gelten. Es handelt sich um die Grundsätze der Vollständigkeit, der Klarheit, der Einheit, der Genauigkeit, der Vorherigkeit, der quantitativen, zeitlichen und qualitativen Spezialität, der Öffentlichkeit, der Jährlichkeit und der Nonaffektation²⁸ (Heinig 1951; Senf 1977; Kitterer, Senf 1988; Andel 1998; Nowotny 1999; Zimmermann, Henke 2001). Der Haushalt ist in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt gegliedert. In anderer Rechtsform ist eine juristisch formale Befolgung solcher Grundsätze nicht in gleicher Weise vorgeschrieben, aber ebenfalls als Entscheidungsprinzipien für Finanzierungen und Finanzplanung beachtenswert. Für die FOCJ sollte ebenso wie für Kommunen der Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung, der Grundsatz des Haushaltsausgleichs, der Grundsatz von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (Rehm, Matern-Rehm 2003)

²⁸ Es handelt sich um den Grundsatz der Gesamtdckung wonach alle Einnahmen zur Deckung aller Ausgaben dienen.

Beachtung finden. Sie sind bei der Auswahl der Finanzierungsweisen zu berücksichtigen. Weniger wichtig erscheint für einzelne Technologie-FOCJ die Beachtung des Grundsatzes der Sicherung von Stabilität und Wachstum (§ 19 StabWG).

Die **Einhaltung dieser Budgetgrundsätze** besitzt Auswirkungen auf die Finanzierungsweise. Ihre Einhaltung berührt die Verschuldungsmöglichkeit, da dazu, z.B. bei Kommunen, eine freie Spitze erforderlich ist, d.h. ein Überschuss laufender Einnahmen über die laufenden Ausgaben. Deshalb ist es wichtig, dass Vollständigkeit im Budget und in der Finanzplanung besteht, allerdings sind Auslagerungen auf andere öffentliche Unternehmen (Eigenbetriebe, Kommunalunternehmen) möglich, z.B. Verschuldungsverschiebung. Klarheit und Einheitlichkeit sind weniger bedeutsam. Genauigkeit birgt Möglichkeiten von Einnahmenüber- oder Ausgabenunterschätzungen, die sich auf die Verschuldung, die erforderlichen Umlagebeträge und die Vermögensvermehrung oder die Finanzierung über Vermögensverkauf auswirken. Die Grundsätze der Spezialität²⁹ sind in einem FOCJ mit flexibler Leistungsgestaltung schwierig durchzuhalten und bieten Möglichkeiten der indirekten Finanzierungsgestaltung.

Ferner beeinflussen die kurz- und mittelfristigen Finanzierungsweisen auch die Prinzipien der Ausführung (Vollzugs) des Haushaltsplanes, z.B. nur notwendige Ausgaben sind zu leisten, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, rechtzeitige und vollständige Erhebung von Einnahmen, Erhaltung der ständigen Zahlungsfähigkeit (Vogt 1984).

Die Finanzierungsweise wird **überwacht** von den Gremien des Zweckverbandes, z.B. Verbandsversammlung, von den Mitgliedern des FOCJ, von den Kommunalaufsichtsbehörden, von den Rechnungshöfen und Rechnungsprüfungsämtern, von Prüfungsverbänden, von anderen Trägern, die das FOCJ bezuschussen. Dabei sind die Einhaltung der Budgetprinzipien und Vollzugsprinzipien ebenso zu beachten, wie eine wirtschaftliche und sparsame Kontrolle und spezielle Kontrollgrundsätze (Eichhorn, Friedrich 1976, S. 276).

Von den Eigenheiten des Technologie-FOCJ hängt ab, in welcher Rechtsform es realisiert wird und welche Finanzierungsprinzipien relevant werden. Ein interessantes Forschungsfeld bildet die Bestimmung kurzfristiger Finanzierung im Rahmen

²⁹ Der **Grundsatz der qualitativen Spezialität** (Appropriationsprinzip, § 27 Abs. 1 HGrG und § 45 Abs. 1 BHO) beinhaltet, dass Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet oder in Anspruch genommen werden dürfen (ansonsten Erklärung der gegenseitigen und einseitigen Deckungsfähigkeit gemäß § 20 Abs. 1 BHO). Der **Grundsatz der quantitativen Spezialität** (Art. 110 Abs. 1 GG, § 2 HGrG, § 2 BHO) besagt, dass Ausgaben nur bis zu der im Haushaltsplan vorgesehenen Höhe geleistet werden dürfen (ansonsten fragwürdige Reservefonds, Nachtragshaushalte, überplanmäßige oder außerplanmäßige Ausgaben gemäß Art. 122 GG). Der **Grundsatz der zeitlichen Spezialität** verlangt, dass Ausgaben nur in dem Haushaltsjahr getätigt werden, für das sie vorgesehen sind (es bestehen Ausnahmen für Investitionen, für Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen und bei Übertragbarkeitserklärungen).

von Liquiditätsplanungsmodellen, z.B. formuliert als lineare Programme³⁰ und als debt management Modelle³¹. Operations research Modelle³² dienen der Bestimmung optimaler Haushaltsplanung. Investitionsplanungsmodelle³³, kapitalmarktorientierte Finanzierungsmodelle³⁴, Portfoliomanagement-Modelle³⁵ und quantitative Modelle mittelfristiger Finanzplanung³⁶ helfen günstige mittelfristige Finanzierungsweisen zu bestimmen. In diesen Modellen sind sowohl die Vollzugsgrundsätze als auch die Budgetprinzipien teilweise berücksichtigt.

G. Folgerungen

Der Artikel verdeutlichte dass die Literatur zum FOCJ um die Behandlung der Finanzierungsaspekte bereichert werden muss, soweit FOCJ über das bisherige Maß hinaus zum Einsatz gelangen sollen. Ferner haben unsere Überlegungen ergeben:

- FOCJ sind im Zusammenhang mit Technologie- und Wirtschaftsförderung nicht als Bürger-FOCJ zu organisieren,
- Deshalb müssen viele Aussagen zur Finanzierung von FOCJ relativiert oder neue Aussagen und Finanzierungserfahrung mit FOCJ in schon existierenden Rechtsformen gewonnen werden,
- In Polen bestehen gute institutionelle Vorbedingungen zur Gründung von FOCJ,
- Es lassen sich viele Aussagen und finanzielle Regelungen zum Zweckverband auf FOCJ generell übertragen,
- Für die Gründungsfinanzierung und die Finanzierung mit Hilfe von Gebühren bestehen theoretische Ansätze einer FOCJ bezogenen Wettbewerbstheorie, in die auch die Umlagenfinanzierung eingebaut werden kann,
- Finanzwissenschaftler sollten sich verstärkt mit der Verschuldungsfinanzierung und mit der Finanzplanung für FOCJ befassen,
- Detailuntersuchungen zur Integration von Investitions-, Finanzierungstheorie, Private Public Partnership und FOCJ bieten ein weites Forschungsfeld.

³⁰ Vgl. Eichhorn (1974), S. 128, 152, 184 ff; Paptistella (1979), S. 65-97; Brüna (1986) S. 3 ff.

³¹ Vgl. Milbradt (1975), S. 226; Dieckheuer (1984), S. 3 ff., S. 38 ff.; Rehm (2001), S. 24 ff.

³² Vgl. Bäuerle (1987), S. 11 ff.; Lachmann (1995), S. 20-29; Kutschera (2003) S. 35-89, S. 257-264; Böck (2005), S. 23-66, S. 161-268

³³ Vgl. Friedrich (1969); English (1988), S. 14 ff.; Corsten (2005) S. 11-120, S. 223-252

³⁴ Vgl. Kirchhoff, Müller-Godeffroy (1996), S. 41 ff.

³⁵ Vgl. Ruter, Eltrop (2001), S. 174 ff.

³⁶ Vgl. Hagemann (1976), S. 47 ff.; Mertens (2006), S. 163-275

FOCJ als Basis für Wachstumspole und Clusterpolitik im High-Tech-Bereich

*Leopold Zahneisen*³⁷

A. Einleitung

Der Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels (BGA) stellte im August 2004 seine „Agenda 2004“ vor. Sie enthält ein Maßnahmenpaket zur Bekämpfung der Wachstumskrise der deutschen Wirtschaft. Dabei erinnert der Titel bewusst an die laut BGA „von der Bundesregierung ängstlich angestoßene Agenda 2010“ (Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels e.V., (nachfolgend: BGA) 2004, S. 4).

Neben Vorschlägen zur Verbesserung der Finanz-, Sozial- und Außenpolitik wird vor allem Kritik an der Wirtschaftspolitik geäußert. Vielfach würden Wachstumspole durch die praktische Wirtschaftspolitik behindert, indem „das Niveau von Unternehmensinvestitionen, Humankapitalinvestitionen, und Investitionen in Forschung und Entwicklung“ zu niedrig gehalten wird (BGA 2004, S. 5). Weiterhin hält der BGA eine Reform des deutschen Föderalismus für unabdingbar. Bei allen Vorteilen des föderalen Staatsaufbaus in ökonomischer wie auch politischer Hinsicht sollte endlich „sichergestellt werden, dass der Bundesrat – wie seit Ende der 60er Jahre der Fall – nicht als Blockade-Institution missbraucht wird. Um öffentliche Aufgaben effizienter und näher an den Präferenzen der Bürger zu erfüllen, sollte den Gebietskörperschaften mehr Eigenständigkeit und Eigenverantwortung zuerkannt werden“ (BGA 2004, S. 7). Durch einen gesteigerten Wettbewerb im Föderalismus könnte die Effizienz und Qualität der Aufgabenerfüllung der Gebietskörperschaften verbessert werden. Um die genannten Ziele erreichen zu können, fordert der BGA unter anderem mehr Steuerhoheit für die Bundesländer, die Beschränkung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern auf Ausnahmesituationen, und eine klarere Zuordnung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern. Zahlreiche Gesetzesänderungen erscheinen in diesem Zusammenhang unumgänglich.

Die oben beschriebenen Forderungen des BGA erinnern in ihrer Zielsetzung an das von Bruno S. Frey in „Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ“ (1997) entwickelte Föderalismusbild. In der realen Welt sind die Nationalstaaten

³⁷ Dipl.-Vw. Leopold Zahneisen ist Financial Analyst bei Pioneer Investments, Kontakt: Leopold.Zahneisen@pioneerinvestments.com

territorial in untergeordnete Ebenen aufgeteilt, wobei jede Ebene für bestimmte öffentliche Aufgaben verantwortlich ist. Anstelle dieser vertikalen Aufgabenverteilung schlägt Frey eine Aufteilung nach Funktionen vor. Wie weit sich diese politischen Einheiten, die er Functional Overlapping Competing Jurisdictions (FOCJ) nennt, räumlich ausdehnen macht er weniger abhängig von politischen Landesgrenzen als von den spezifischen Funktionen dieser Einheiten.

Hauptaufgabe dieses Beitrages wird es sein zu prüfen, inwiefern das als bekannt angenommene Konzept der FOCJ, in Zeiten wirtschaftspolitischer Ohnmacht angesichts stagnierenden Wirtschaftswachstums, als Basis von Wachstumspolen oder Clusterpolitik im High-Tech-Bereich fungieren kann. Zu diesem Zweck wird zunächst kurz auf den Begriff der High-Tech-Industrien eingegangen. Weiterhin wird geprüft, warum gerade diese als volkswirtschaftliche Zugpferde und Garanten regionaler Wettbewerbsfähigkeit gehandelt werden. Die in diesem Kontext zentralen Begriffe der Wachstumspole und der Clusterpolitik werden vorgestellt. Mögliche Aufgabenfelder für FOCJ werden untersucht. Dabei soll auch analysiert werden, inwiefern FOCJ ergänzend bzw. konkurrierend zu traditionellen Einrichtungen wie Wirtschaftsförderungsinstitutionen oder anderen Körperschaften agieren und welche Vor- und Nachteile sich dadurch ergeben.

B. FOCJ als Basis für Wachstumspole oder Clusterpolitik in High-Tech-Bereichen

I. Hoffnungsträger High-Tech

In Zeiten der Globalisierung und der EU-Osterweiterung kämpfen Landesregierungen fieberhaft um die Erhaltung wirtschaftlicher Konkurrenzfähigkeit ihres Bundeslandes. Firmen, sogar ganze Industrien, drohen in Billiglohnländer abzuwandern.

Diesen Problemen gegenübergestellt, rief der bayerische Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber Ende des Jahres 1999 die „High-Tech-Offensive Bayern“ ins Leben. Wie mit vielen förderpolitischen Maßnahmen zuvor, hoffte die Landesregierung auch mit Hilfe dieses Konzeptes im Bereich High-Tech Arbeitsplätze zu schaffen und die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Bayern zu erhöhen zu können.

Der Ausdruck High-Tech fasst – im wirtschaftlichen Zusammenhang interpretiert – jene Industriegruppen zusammen, deren Wertschöpfung einerseits auf höchsten technischen Standards basiert und die andererseits neue Techniken generieren. Versteht man Technologie als Anwendung und Neuentwicklung von Technik und weniger als Lehre (altgriechisch: logos) der Technik, so bedeutetet Hochtechnologie vor allem Forschungsarbeit zur Technologieentwicklung und Anwendung sich stän-

dig verändernden technischen Wissens. Es scheint plausibel, dass ein eindeutiges Zuordnen/Ausschließen einzelner Branchen zum High-Tech-Bereich dauerhaft nicht einwandfrei möglich ist. Als Maßstab geeignet, erscheint in diesem Zusammenhang, die Anzahl der Patentanmeldungen.

Zentrale Bedeutung haben die Informations- und Kommunikationstechnik, die Biotechnik, die Werkstofftechnik, die Energietechnik, die Umwelttechnik, sowie die Satelliten- und Raumfahrttechnik.

Die oben angesprochene „High-Tech-Offensive Bayern“ trifft eine plausibel erscheinende Unterscheidung der Handlungsfelder „Life Sciences“, „Informations- und Kommunikationstechnologie“, „Neue Werkstoffe“, „Umwelttechnik“ und „Mechatronik“. Der Bereich „Life Sciences“ fasst die Bereiche Biopharmazie, Medizintechnik, Biophysik, Bio- und Agrartechnologie sowie Nahrungsmittel- und Pflanzentechnologie zusammen. Das Feld „Neue Werkstoffe“ überschneidet sich in Punkto Materialforschung mit den anderen Forschungsgebieten wie der Umwelttechnik (Abfallforschung, Altlastensanierung, Abwassertechnik, Lärmschutz), Informations- und Kommunikationstechnik (Chip-Produktion), der biomedizinischen Forschung sowie der „Mechatronik“. Die zuletzt genannte „Mechatronik“ verknüpft die Gebiete der Elektro- und Informationstechnik sowie des Maschinenbaues.

Unbeantwortet bleibt weiterhin die Frage, warum ausgerechnet Investitionen in diesem Sektor wirtschaftlichen Aufschwung und Arbeitsplätze für eine Region generieren sollen. Eine mögliche Antwort bietet die „Theorie des Produktlebenszyklus“ (Bathelt, Glückler, 2002, S. 230 f.).

Die Produktlebenszyklus-Hypothese bescheinigt Gütern und Dienstleistungen, wegen des im Zeitablauf variierenden Marktumfeldes eine nur begrenzte Lebensdauer. Beispielsweise treten Veränderungen bei der Gestaltung, Produktionsweise und den Absatzmöglichkeiten von Produkten auf. So lassen sich drei bis vier unterschiedliche Phasen im Lebenszyklus eines Produktes anhand der Grenzkosten jeder produzierten Einheit, den Anforderungen an das Fertigungspersonal sowie der Anzahl der Nachfrager unterscheiden.

Die Innovationsphase: Zur Zeit der Markteinführung eines gerade entwickelten Produkts sind die Grenzkosten der Produktion und der Marktpreis sehr hoch. Der Einsatz teuren Fachpersonals ist unumgänglich. Das Produkt ist noch nicht am Absatzmarkt etabliert. Da eventuelle Fehler behoben werden müssen und auf spezielle Wünsche des noch engen Kundenkreises eingegangen werden muss, ist der finanzielle Aufwand für Forschung und Entwicklung immer noch hoch. Wenn überhaupt sind zu diesem Zeitpunkt nur geringe Gewinne zu erzielen. Gerade in dieser Phase des Produktlebenszyklus sind die Nutzung von Skalenerträgen und die Kooperation in den später genauer beschriebenen Clustern von immenser Bedeutung.

Die Reifephase: Es ist dem Unternehmen gelungen, das Produkt am Absatzmarkt zu etablieren. Die Verkaufserlöse sind stark gestiegen. Kundenwünsche sind bekannt und das Produkt muss nur noch geringfügig verändert werden. Der Prozess der Standardisierung setzt ein. Skaleneffekte werden nutzbar. Die Ausgaben für „F&E“ werden reduziert. Weiterhin sinken durch Massenfertigung und die damit verbundene Verschiebung von humankapitalintensiver zu sachkapitalintensiver Produktion die Anforderungen an das Personal und damit die Produktionskosten. Die daraus entstehenden Vorteile können über sinkende Verkaufspreise an die Endverbraucher weitergegeben werden.

Die Standardisierungsphase: Die zu Beginn der Reifephase hohen Gewinne sinken im Zeitablauf aufgrund des steigenden Wettbewerbs. Kostenreduktion wird für die Unternehmensleitung zum zentralen Entscheidungskalkül. Regionen mit kostengünstigerem Zugang zu Kapital und Arbeit locken zur Standortverlagerung.

Gelingt es dem Unternehmen nicht, die Produktionstechnologie in ausreichendem Maße zu verbessern, den Output zu steigern bzw. die Kosten zu reduzieren, endet der Lebenszyklus des Produkts nachdem die Preise immer weiter gefallen und die Gewinne zu Verlusten geworden sind. Nur diejenigen Unternehmen, die sich durch Innovationsfähigkeit auszeichnen, sind in der Lage, sich am Markt gegen die Konkurrenz durchzusetzen.

Die auf mikroökonomischen Überlegungen basierende Theorie des Produktlebenszyklus lädt zu einer „Parallelverschiebung“ in die Makroökonomie ein und liefert genau damit eine Erklärung für die wirtschaftliche Hoffnungsträgerrolle der Hochtechnologie. Nur Regionen, die in ausreichendem Maße Investitionen in Forschung und Entwicklung, Humankapital und Innovation tätigen, vermögen langfristig als Wirtschaftsstandort konkurrenzfähig zu bleiben. Der Aufbau innovativer Cluster im High-Tech-Bereich und im Bereich junger Industrien muss also ein wichtiges Ziel des wirtschafts- und regionalpolitischen Handelns sein. Die Nutzung von Synergie- und Skaleneffekten sichert langfristig das Bestehen von Wachstumspolen und die Attraktivität eines Wirtschaftsstandorts.

Welche Aufgaben ein FOCJ in diesem Zusammenhang erfüllen könnte und wie es in Folge dessen auszugestalten ist, lässt sich bei Betrachtung bereits bestehender Förderinstitutionen erahnen. Ein geeignetes Beispiel ist die 1995 gegründete private Fördergesellschaft IZB mbH (Innovations- und Gründerzentrum Biotechnologie Martinsried mbH). Gesellschafter sind laut IZB (2004) der Freistaat Bayern (76%), die Gemeinde Planegg (6%), der Landkreis München (6%), die Stadt Freising (6%) und der Landkreis Freising (6%). Das erklärte Ziel der IZB besteht darin, jungen Unternehmen und Gründern unter dem Dach des Gründerzentrums den Start in die Selbstständigkeit mit einer funktionierenden und flexiblen Infrastruktur so einfach und kostengünstig wie möglich zu machen. Die Gesellschaft stellt an den Standort-

ten Martinsried und Weihenstephan eine hochwertige Gebäudeinfrastruktur mit flexibel gestalteten, teilmöblierten Laboreinheiten zur Verfügung und versorgt Wissenschaftler bei der Unternehmensgründung mit betriebswirtschaftlichem Know-how. Sie besitzt ein eigenes Immobilienmanagement (über 17.000 qm Büro- und Laborfläche) und schafft mit einer effektiv wirtschaftenden Betreibergesellschaft ein gut funktionierendes Netzwerk und kreatives Umfeld für die Forschung. Inzwischen hat sich rund um das Gründerzentrum ein Cluster, teils börsennotierter Biotech-Unternehmen gebildet. So konnte man, laut Ernst & Young, Martinsried innerhalb weniger Jahre zu einem der weltweit Top-Five Biotechnologiestandorte heranwachsen sehen. Der IZB fehlt durch die Gründung in einer privatrechtlichen Rechtsform freilich die bei FOCJ vorhandene Zwangsgewalt, sowie die Steuerhoheit. Die Eigenschaften der Überlappung, der Wettbewerblichkeit sowie vor allem der Funktionalität sind allerdings erfüllt.

II. Kennzeichnung von Wachstumspolen und Clusterpolitik

Um prüfen zu können, ob und in welcher Form FOCJ als Basis von Wachstumspolen oder Clusterpolitik in Betracht kommen, müssen zunächst die Begriffe geklärt und ihre spezifischen Eigenschaften herausgearbeitet werden.

1. Wachstumspole

Als Wachstumspole können generell Regionen unterschiedlicher Größe verstanden werden, die sich durch ihre bereits erkennbaren oder potentiellen Entwicklungsmöglichkeiten als Wirtschaftsstandort von anderen bzw. umliegenden Regionen positiv absetzen.

Die gegenwärtig praktizierte Regionalpolitik orientiert sich an verschiedenen theoretischen Konzepten. Das Konzept der Wachstumspole ist eines davon und gibt eine genauere Definition des Begriffs „Wachstumspol“ ab (Blotevogel 2003, S. 4 f.).

Ausgehend von der Theorie ungleichen ökonomischen Wachstums (Polarisationstheorie, nach Jean Perroux) entwickelt Lasuen ein Bild, das wirtschaftliche Entwicklung als dynamischen Prozess zeichnet, „bestehend aus einer Kaskade von Innovationsprozessen, deren raumzeitlicher Verlauf vor allem durch das Städtesystem bestimmt wird. Der diskontinuierliche Strom von Innovationen lässt sektorale und regionale „Cluster“ von wachsenden und schrumpfenden Betrieben entstehen, deren Wachstums- und Schrumpfungseffekte über die vor- und nachgelagerten Multiplikatoreffekte auf ihre umgebende Region, aber auch andere Cluster, ausstrahlen“

(Blotevogel 2003, S. 4 f.). Vor allem Metropolen gelten dabei als Ursprung von Innovationen, welche Grundlage von Innovationen ist. Durch räumliche Ausstrahlungsprozesse und Sickereffekte entstehen sektoral-regionale Cluster. Kurzfristig sind Wachstums- und Schrumpfungseffekte die Folge, langfristig sogar die Restrukturierung des „ganzen Städtesystems durch den Auf- und Abstieg von Metropolen, Zentren und ganzen Städtegruppen.“ (Blotevogel 2003, S. 5). Die Größe der Städte ist für den Innovationsprozess dabei von weniger zentraler Bedeutung als die Ausstattung mit innovativen Unternehmen, Informations- und Kommunikationseinrichtungen, moderner Infrastruktur und vor allem der „brain ware“, dem verfügbaren Wissen.

2. Clusterpolitik

Der im Kontext der Wachstumspole zentrale Begriff des Clusters bedarf genauerer Untersuchung. Nach Michael F. Porter sind Cluster als „die räumliche Konzentration von vernetzten Betrieben und Institutionen in einem speziellen Sektor“ definiert (Schmidt 2003, S.3)³⁸. Dabei beinhalten Cluster vor- und nachgelagerte Produktions- und Dienstleistungsaktivitäten und verfügen über eine spezialisierte und unterstützende Infrastruktur. Die Bildung von Clustern ist nicht selten branchenübergreifend. Der Versuch, eine Abgrenzung im Rahmen eines bestimmten Wirtschaftszweiges durchzuführen, ist deshalb schwierig. Räumlich erstrecken sich Cluster häufig über administrative Grenzen hinweg.

Die regionale Konzentration von Unternehmen mit ähnlichen Produkten schafft effizienzsteigernden Wettbewerb. Netzwerkähnliche Kooperationen ermöglichen Skalenerträge und positive externe Effekte. Die durch Clusterpolitik entstehende Nähe von Lieferanten und Herstellern ermöglicht einen schnellen Informationsaustausch über technische oder organisatorische Neuerungen. Je intensiver die Kooperation, desto größer die möglichen Vorteile gerade in der Entwicklung innovativer Lösungen.

Es leuchtet also ein, warum Clusterbildung vor allem im Bereich junger und High-Tech-Industrien, z.B. der Biotechnologie- (Dohse 2000a) und IT-Industrie besonders häufig zu beobachten ist. Hier spielt der Austausch von „tacit knowledge“, einer Art impliziten, nicht kodifizierten, nicht standardisierten Wissens (Schmidt 2003, S. 4), eine besonders zentrale Rolle, da es nur durch „learning by doing“ erworben und nur durch persönliche Kontakte übertragen werden kann (Schmidt 2003, S. 5). So entstehen durch Clusterpolitik häufig so genannte Kompetenzzent-

³⁸ Die Erklärung des Begriffs Cluster ist angelehnt an Schmidt, 2003, S. 3 ff, der sich an Michael F. Porter orientiert, vgl. auch die Definitionen in Steiner 1998.

ren, die sich durch regionale wie interregionale Kooperationen auszeichnen und oft komplette Wertschöpfungsketten abdecken (Schmidt 2003, S. 9).

Weitere aufzuzählende Erfolgsfaktoren von Clusterpolitik sind neben der Vernetzung vor- und nachgelagerter Betriebe beispielsweise die geringeren Suchkosten der Konsumenten, die wachsende Chance kleiner Unternehmen von Konsumenten entdeckt zu werden, die regionale Anziehungskraft auf Fachpersonal, ein vereinfachter Zugang zu Inputs und eine auf die Bedürfnisse des Clusters speziell zugeschnittene Infrastruktur.³⁹

III. Gestaltung der FOCJ als Basis von Wachstumspolen oder Clusterpolitik

Wachstumspole und Cluster können als Konkurrenzregionen bzw. Bestandteile von Konkurrenzregionen betrachtet werden, also von „Gruppen benachbarter Wirtschaftssubjekte, die untereinander weniger konfliktäre Beziehungen haben als mit Wirtschaftssubjekten außerhalb dieser Region“ (Detig, Feng, Friedrich 2002, S. 11). Neben dem mikroökonomischen Wettbewerb einzelner Wirtschaftssubjekte, wie den privaten oder öffentlichen Unternehmen, privaten Haushalten und Verwaltungen ist ein makroökonomischer Wettbewerb der Gemeinden, Städte, Kreise oder Bundesländer zu beobachten.

Aufgabe öffentlicher Unternehmen ist es oft, für die Region des Trägers im Wettbewerb zu agieren. Man spricht dann von öffentlichen Wettbewerbsunternehmen der Kategorie (a), zu denen beispielsweise Wirtschaftsförderungs- oder Landesentwicklungsgesellschaften zu zählen sind (Friedrich, Kosinski 2003, S. 9 f.). Sie verfolgen Ziele wie Arbeitsplatzsicherung und -schaffung, eine ausgewogene Wirtschaftsstruktur, die Erhöhung der Steuer- und Finanzkraft sowie Verbesserung der Infrastruktur, Absicherung vorhandener Unternehmen, Einkommenssteigerung, Förderung von Unternehmen mit überregionalem Absatz, Umweltziele usw. (Friedrich, Kosinski 2003, S. 10).

Konkurrieren öffentliche Unternehmen horizontal mit öffentlichen Unternehmen anderer Regionen, sind sie der Kategorie (b) zuzuordnen. Neben regionalpolitischen Bestrebungen über die Erfüllung öffentlicher Aufgaben streben sie Gewinnerzielung oder Verlustminimierung an, steht für diese Gewinnstreben im Vordergrund. Beispiele sind Betreiber von Messegesellschaften, Kongress-, Festival-, sowie Konzertzentren, Theater, Sportstädten und Stadien, aber auch öffentliche Industrieunternehmen, wie etwa Brauereien (Friedrich, Kosinski 2003, S. 13).

³⁹ Die aufgezählten Merkmale sind der aktuellen Agglomerationsliteratur zu entnehmen. Eine gute Überblicksliteratur stellt Fujita, Krugman, Venables 1999 dar, eine aktuelle Zusammenstellung liefert Fujita, Thisse 2002.

Öffentliche Unternehmen der Kategorie (c) sollen die finanziellen Möglichkeiten des Trägers im regionalen Wettbewerb verbessern und den Abfluss finanzieller Mittel, beispielsweise über multinationale Unternehmen, in andere Regionen verhindern (Friedrich, Kosinski 2003, S. 17). Beispiele sind Spielbanken und Versorgungs-, wie Entsorgungsgesellschaften, die Abführungen an ihre Trägerregion zu zahlen haben.

Durch Entstehung öffentlicher Unternehmen wie Flughäfen, Verkehrsbetriebe, Versorgungs- wie Entsorgungsunternehmen, öffentliche Banken etc. kann die Basis für andere Unternehmen und damit die Wettbewerbsposition einer Region gestärkt werden. Es ist also Aufgabe öffentlicher Unternehmen, sowie der zu betrachtenden FOCJ, für die regionale Produktion notwendige Vorleistungen zu erbringen und „Netze für die Abgabe, Produktion, und Beschaffung von Produktionsfaktoren sowie Gütern“ (Detig, Feng, Friedrich 2002, S. 12) zu erstellen.

Sollen FOCJ eine Basis für Wachstumspole und Clusterpolitik schaffen, müssen sie also wie öffentliche Unternehmen die Konkurrenzfähigkeit einer Region stützen, indem sie selbst als Träger regionaler Konkurrenz aktiv werden. Ihre Aufgabe muss es sein, Unternehmen zu gründen oder zu unterstützen, die von privater Hand aufgrund mangelnder Attraktivität nicht finanziert werden.

IV. Mögliche Aufgabenfelder von FOCJ

Welche Aufgaben sollen und können FOCJ erledigen, um Wachstumspole zu schaffen und Clusterpolitik gerade im Bereich der Hochtechnologie zu unterstützen? Wie sind sie zu gestalten?

Es ist bekannt, dass die Form und Größe von FOCJ vor allem abhängig von der jeweils zu erfüllenden Funktion ist (Frey 1996, S. 317). Bevor man also mögliche Ausgestaltungs-Varianten vergleicht, sind primär die möglichen Aufgabenfelder festzulegen.

1. Allgemeine infrastrukturelle Leistungen

Als (materielle) Infrastruktur bezeichnet man die Gesamtheit aller Anlagen, Einrichtungen und Gegebenheiten, die den Wirtschaftssubjekten einer Volkswirtschaft als Grundlage ihrer Aktivitäten gegeben ist (Brockhaus 1984, S. 217, vgl. Buhr 2007, S: 14-19.). Aufgabe der FOCJ könnte es sein, öffentliche Unternehmen zu betreiben bzw. zu gründen, die sich mit der Bereitstellung infrastruktureller Einrichtungen beschäftigen. Abzielend auf wirtschaftlichen Wachstum oder die Gründung

industrieller Cluster sind beispielsweise die Bereitstellung betrieblicher Straßen, betrieblicher Bahnanlagen, Rohrleitungen, Energieerzeugungsanlagen, des Betriebsschutzes, der Feuerwehr, der Umweltverwaltung, der medizinischen Erstversorgung, Wohnungen, gemeinsame Forschungseinrichtungen, gemeinsame Schulungen sowie Flächennutzungs- und Ansiedlungsprogramme vorstellbar (Detig, Feng, Friedrich 2002, S. 14). Gerade die Höhe der Kosten für Energie-/ Wasserversorgung, Abwasserverwertung und Müllentsorgung spielt eine zentrale Rolle für die Attraktivität eines Wirtschaftsstandorts. Es gilt also eben diese Kosten zu minimieren.

Selbst wenn genannte Aufgaben nicht direkt von den FOCJ erfüllt werden, empfiehlt sich eine Koordination der Bereitstellung wachstumsfördernder Infrastrukturleistungen der Körperschaften durch ein FOCJ. Da sich industrielle Cluster oft über Ländergrenzen hinweg erstrecken, können die Kosten reduziert werden, indem „Doppelversorgung“ vermieden und positive Skalenerträge genutzt werden. In diesem Zusammenhang ist eine Art Planungs-FOCJ vorstellbar, welches unabhängig von administrativen Grenzen Entwicklungspläne für Industriegebiete erstellt und ihre optimale Versorgung mit infrastrukturellen Leistungen sichert.

2. Gründung (öffentlicher) Unternehmen im Bereich Forschung und Entwicklung

Nicht nur die Gründung öffentlicher Unternehmen zur Bereitstellung von Leistungen infrastruktureller Art ist als Aufgabe von FOCJ vorstellbar. Gerade Unternehmen der Technologieentwicklung (Detig, Feng, Friedrich 2002, S. 14) spielen für die Entstehung erfolgreicher industrieller Cluster eine zentrale Rolle. Da der betriebliche Bereich der Forschung und Entwicklung große finanzielle Mittel verschlingt, dabei aber nur unsichere Erträge verspricht, ist er als Aufgabenfeld für FOCJ prädestiniert. Die Produkte und Forschungsergebnisse der durch FOCJ gegründeten, betriebenen oder finanzierten Firmen könnten allgemein nutzbar gemacht werden. Vor allem für kleine Unternehmen, die in derselben Branche arbeiten, lohnt sich die Mitgliedschaft in solchen „F&E-FOCJ“. Technischer Fortschritt wird dadurch vorangetrieben.

Darüber hinaus sollten FOCJ Unternehmen gründen oder die Ansiedlung von Unternehmen fördern, die Wertschöpfungsketten komplettieren oder verbessern. Das muss insbesondere dort geschehen, wo die Qualität von Vorprodukten schlecht oder die Preise zu hoch sind. Durch Unabhängigkeit von Lieferungen externer Firmen wird die Position der Region im Wettbewerb gestärkt. Auch die „Ansiedlung privater Unternehmen, die selbst Cluster entwickeln, z.B. Dow Chemicals mit „value

park“, oder gemischtwirtschaftlicher Unternehmen, z.B. Volkswagen“ (Detig, Feng, Friedrich 2002, S. 14) kann Aufgabe von FOCJ sein.

3. Finanzielle Förderung der Industrie

Basis für wirtschaftliches Wachstum sind Investitionen. Umfragen in Unternehmen ergeben als Grund für zurückhaltendes Investitionsverhalten häufig zu hohe Finanzierungskosten (Detig, Feng, Friedrich 2002, S. 15). FOCJ könnten durch finanzielle Hilfe für junge oder sanierungsbedürftige Unternehmen verhindern, dass eigentlich rentable Unternehmen erst gar nicht entstehen oder vom Markt verdrängt werden. Dazu käme die Vergabe billiger Kredite oder Subventionen in Betracht. Das betreffende FOCJ müsste mit der allgemeinen Marktsituation vertraut sein und einschätzen können, ob das Risiko der finanziellen Unterstützung eines jungen oder angeschlagenen Unternehmens tragbar ist. Das FOCJ präsentiert sich damit als eine Art öffentliche Bank. Der Vorteil gegenüber gewöhnlichen Geschäftsbanken besteht darin, dass die Kosten für das so genannte „Screening“, also die Überprüfung des kreditantragstellenden Unternehmens sinken und die Verlässlichkeit steigen würde. Das FOCJ kennt die Struktur und Situation des Clusters bzw. des Wachstumspols und kann deshalb besser als gewöhnliche Banken, die Erfolgsaussichten des Marktauftritts eines Unternehmens abschätzen. Da die Aktivität des FOCJ auf die Vergabe von Krediten und Subventionen beschränkt ist, können Spezialisierungsvorteile z.B. durch Ansammlung von Fachwissen genutzt werden.

Weiterhin vorstellbar ist, dass das FOCJ neben einer rein finanziellen Dienstleistung auch Beraterleistungen anbietet. Indem es beispielsweise jungen Unternehmen bei der Erstellung von Business-Plänen zur Seite steht, wird die Erfolgchance des Betriebs und damit die Wahrscheinlichkeit einer pünktlichen Rückzahlung des Kredits erhöht.

Die Subventionstätigkeit muss allerdings so geartet sein, dass sie von der Öffentlichkeit beobachtet werden kann und Vorwürfe der Korruption oder unfairen Wettbewerbs nicht entstehen können. Angesichts geltender Wettbewerbs- und Rechtsvorschriften auf Bundes- wie EU-Ebene erscheint die Einführung solcher FOCJ als schwierig.

4. Bildungspolitische Aufgaben

Grundlage technischen Fortschritts und damit der Konkurrenzfähigkeit einer Region ist immer eine angemessene Bildungspolitik. Dafür zu sorgen, könnte Aufgabe ei-

nes oder mehrerer FOCJ sein. Ihre Tätigkeiten sollten dabei über die bloße Ansiedlung und Aufrechterhaltung von „Ausbildungsstätten in Forschung und Wissenschaft im Bereich der Universitäten und Forschungsinstitute sowie der Fachhoch- und Fachschulen“ (Detig, Feng, Friedrich 2002, S. 18) hinausgehen. Ziel muss es sein, die Maßnahmen speziell an die Bedürfnisse der betrachteten Region anzupassen. In Sachsen-Anhalt ist beispielsweise die „chemische Industrie“ als Wachstumsbranche identifizierbar (Detig, Feng, Friedrich 2002, S. 15). Die Bildungspolitik dort sollte branchenspezifische Ausbildungsstätten fördern, um einen Fachkräftemangel zu verhindern und die Entwicklung der Region zum Kompetenzzentrum zu fördern.

5. Bevölkerungspolitische Aufgaben

Die Ausstattung mit Humankapital ist eine weitere Grundlage wirtschaftlichen Wachstums einer Region. In diesem Zusammenhang ist ein „Bevölkerungs- FOCJ“ (Detig, Feng, Friedrich 2002, S. 17 ff.) vorstellbar, das versucht, positiven demographischen Einfluss zu nehmen. Eine Möglichkeit ist dabei die Unterstützung von (kinderreichen) Familien, beispielsweise über Ausstattung der Region mit billigem Wohnraum, Bereitstellung von Kindergärten-, Schul- und Ausbildungsplätzen, Angebot günstiger öffentlicher wie privater Verkehrsmittel, Bewirtschaftung von Naherholungsgebieten, Grünanlagen, Freizeitzentren etc. Ferner könnte ein solches FOCJ, sowie der „Bündelung und Koordinierung der Anstrengung familienfreundlicher sozialer Gruppierungen, der Kirchen und anderer auf die Existenz von Familien angewiesener Kulturträger bis hin zu Parteien.“ dienen (Detig, Feng, Friedrich 2002, S. 17).

Eine weitere Möglichkeit, positiv auf die Demographie einer Gegend einzuwirken, ist die Geburtenförderung. Vorstellbar sind beispielsweise die Zahlung finanzieller Hilfen bei der Geburt jedes Kindes, Sonderrenten für Eltern und finanzielle Unterstützung allein erziehender Mütter.

Als letzte Möglichkeit sei noch die Ansiedlung von jungen Bewohnern anderer Regionen und Ausländern angesprochen. Als Maßnahmen wären die Unterstützung der genannten Gruppen beim Grunderwerb und das Angebot von Sprachkursen denkbar. Ziel der Anstrengungen muss es sein, möglichst Fachkräfte anzusiedeln, die bei der Wertschöpfung der regionalen Cluster besondere Beiträge leisten können.

V. Mögliches Erscheinungsbild eines FOCJ als Basis von Wachstumspolen und Clusterpolitik

Wie sind die FOCJ zu gestalten? Ist für jeden der Aufgabenbereiche ein FOCJ zu gründen oder kann ein FOCJ geeignet sein, alle Aufgaben zu erfüllen? Es galt doch, wie anfangs angesprochen, den etwas verstaubten traditionellen Föderalismus der aktuell problematischen Situation unserer Volkswirtschaft anzupassen und dahingehend zu verändern, dass das wirtschaftliche Entwicklungspotential einzelner Regionen optimal genutzt und der Aufbau effizient wirtschaftender Cluster gefördert wird.

Die oben beschriebenen Aufgabenbereiche für FOCJ sind auf die Förderung von Wachstumspolen und die Bildung von Clustern ausgerichtet. Es wurde zwar festgestellt, dass die räumliche Abgrenzung dieser Wachstumspole und Cluster nicht immer unproblematisch ist, allerdings lässt sich nicht leugnen, dass es letztendlich doch um die Förderung von Regionen geht. Entscheidender Unterschied zur Wirtschaftspolitik in der traditionellen Form des Föderalismus ist, dass diese Regionen wirtschaftliche Einheiten bilden, die nicht durch historische Grenzen räumlich festgeschrieben sind, sondern dadurch, dass sie beispielsweise durch ihre Ausstattung mit (natürlichen) Ressourcen territoriale Einheiten mit ausgewogenem wirtschaftlichen Entwicklungspotential bilden.

Es erscheint daher plausibel, dass jeweils ein FOCJ im Auftrag einer Region, die als Wachstumspol auszumachen ist, unabhängig von administrativen Grenzen eben diese Aufgaben übernimmt. Um die obigen Aufgabenfelder – Erbringung infrastruktureller Leistungen, Gründung öffentlicher Unternehmen, finanzielle Förderung, bildungs- und bevölkerungspolitische Maßnahmen – bestmöglich abdecken zu können, empfiehlt sich eine organisatorische Gliederung nach Funktionen wie sie Detig, Feng und Friedrich (2002, S. 19) für ihr „Wirtschaftsförderungs- FOCJ“ vorschlagen. Als Mitglieder dieser FOCJ sind die Gemeinden oder Städte vorstellbar. Die Mitgliedschaft von Einzelpersonen würde angesichts der Aufgaben der FOCJ zu einem immensen Verwaltungs- und Organisationsaufwand und damit zu untragbaren Kosten führen. Die Finanzierung des FOCJ wäre durch Steuereinnahmen der Gemeinden möglich. Als zugrunde liegende Finanzierungsprinzipien sind das Leistungsfähigkeits- oder das Äquivalenzprinzip zu erwähnen.

C. Fazit

Ziel dieser Studie war es, nach kurzer Definition der Begriffe zu prüfen, ob und wie FOCJ Basis von Wachstumspolen und Clusterpolitik im High-Tech-Bereich sein können.

Dazu war es notwendig festzustellen, welchen Herausforderungen sich die Wirtschafts- und Regionalpolitik in diesem Kontext zu stellen hat und inwiefern FOCJ diese Herausforderungen besser bewältigen können als traditionelle Körperschaften. Dabei sollte deutlich geworden sein, dass ein reiner Gebietsföderalismus, begründet auf historischen Grenzen, und das daraus resultierende Leistungsmonopol einzelner Körperschaften nicht zu effizienten Problemlösungen führt. Das funktional orientierte Konzept der FOCJ versucht, die positiven Errungenschaften des Föderalismus aufzugreifen und um entscheidende Vorteile zu bereichern. Durch die „fünfte Freiheit“ (Eichenberger 1996, S. 110 ff.), die Freiheit von Bürgern und Gemeinden FOCJ zu gründen, sich ihnen anzuschließen oder auszutreten, entsteht Wettbewerb zwischen den Körperschaften. Gestiegene Effizienz bei der Leistungserstellung sowie engere Orientierung der Körperschaften an den Bedürfnissen ihrer Steuerzahler sind die Folge.

Bei rein theoretischer Betrachtung ist die Frage, ob FOCJ Basis von Wachstumspolen und Clusterpolitik sein können, sicher positiv zu beantworten. Eine Lösungsmöglichkeit in diesem Zusammenhang wurde skizziert. Es ergab sich das Bild eines nach Funktionen gegliederten FOCJ, das im Auftrag einer nicht bestimmten Zahl von Gemeinden Aufgaben wie Infrastrukturbereitstellung, Gründung öffentlicher Unternehmen für den Bereich der Forschung und Entwicklung, die Bereitstellung von Fördermitteln für die Industrie, sowie Aufgaben bildungs- und bevölkerungspolitischer Natur übernimmt.

Dass die Durchsetzung dieses revolutionären Vorschlags aus wohlfahrtstheoretischer Sicht einen sicheren Effizienzgewinn bedeuten würde, steht außer Frage; sicher aber auch, dass uns von einer Realisierung dieses Plans ein langer, steiniger Weg durch das deutsche und europäische Rechtssystem trennt.

Technologischer Fortschritt als Entscheidungskriterium für Kooperation: Europäische Regionale Zusammenarbeit mittels FOCJ

Florian W. Bartholomae⁴⁰ und Alina M. Popescu⁴¹

A. Einleitung

Die europäische Integration auf nationaler Ebene schreitet stetig voran. Diesem Prozess sollte auch eine vertiefte Zusammenarbeit auf untergeordneten Ebenen folgen. Die in der Literatur, vor allem von Bruno Frey und Reiner Eichenberger, bekannt gemachte Organisationsform des FOCJ kann dazu geeignet sein, die nötigen Rahmenbedingungen zu schaffen, um Integration zu ermöglichen.⁴² In diesem Sammelband wurden bereits Rechtsformen und Finanzierungsmöglichkeiten des FOCJ ausführlich angesprochen, daher soll an dieser Stelle nur ein kurzer Überblick über diese Thematik erfolgen insbesondere unter dem speziellen Gesichtspunkt der Umsetzbarkeit von FOCJ in der Europäischen Union.

Bei dem Begriff FOCJ handelt es sich um ein Akronym von Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions, das zugleich die wesentlichen Eigenschaften des Konzepts zusammenfasst:

Durch Konzentration auf eine (oder auch wenige) Funktion(en) ist es den FOCJ möglich, Größendegressionseffekte zu nutzen und so „spill-over“ zu minimieren. Sie überlappen entweder territorial und/oder indem sie sich auf die gleichen Funktionen konzentrieren, wodurch Konkurrenz um Mitglieder entsteht. Zusätzlich wird politischer Wettbewerb durch Abstimmung (Voice) oder durch Austritt (Exit) und damit unter Umständen einem Wechsel von einem FOCJ zu einem anderen, erreicht. Dies kann zugleich als Substitut für Marktwettbewerb gesehen werden. Die mögliche territoriale Überlappung erfordert hierbei nicht unbedingt Migration. Um Autonomie zu garantieren und damit keinerlei Wettbewerbsverzerrungen wegen mangelnder Kosteninternalisierung auftreten, sollen FOCJ das hoheitliche Recht erhalten Steuern zu erheben um sich so zwangsweise finanzieren zu können.

⁴⁰ Dipl.-Vw. Florian W. Bartholomae ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität der Bundeswehr München, Kontakt: florian.bartholomae@unibw.de

⁴¹ Dipl.-Vw. Alina M. Popescu ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität der Bundeswehr München, Kontakt: alina.popescu@unibw.de

⁴² Das Konzept des FOCJ und seine wichtigsten Vorteile und Eigenschaften wird ausführlich erläutert in Frey (1995), sowie Frey, Eichenberger (1995; 1996b; 2000).

Entscheidend dafür, ob die Organisationsform des FOCJ für die Zusammenarbeit in Europa geeignet ist, ist nicht zuletzt dessen rechtliche Ausgestaltung. So müssen zum einen die direkten Voraussetzungen erfüllt werden, d.h. Wettbewerb auf allen Güter- und Faktormärkten, sowie zusätzlich dem „politischen Markt“, oder wie Frey es ausdrückt, muss zu den bestehenden vier wirtschaftlichen Freiheiten – freie Mobilität von Gütern, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital⁴³ – eine fünfte Freiheit hinzutreten – die des freien politischen Wettbewerbs. Neben der Schaffung juristisch verbindlicher Richtlinien bzw. der Anpassung der bestehenden Rechtsgrundlagen, welche die Gründung und den Betrieb von FOCJ ermöglichen und regeln, soll auch sichergestellt werden, dass die bisherigen politischen Einheiten diese Regelungen nicht aus Machterhaltungskalkül blockieren (Frey 1997, S. 83 ff.).

Speziell für Deutschland wurden bestehende Rechtsformen bezüglich ihrer Eignung für FOCJ untersucht mit dem Ergebnis, dass für international, d.h. vor allem im EU-Ausland operierende FOCJ nur öffentlich-rechtliche Rechtsformen in Frage kommen, die in einer EU-Richtlinie verankert werden sollen (Detig, Feng, Friedrich 2002). Nur dann ist es möglich die Rechtsform in das jeweilige nationale Recht der Mitgliedsstaaten zu implementieren. FOCJ können so in der gesamten EU rechtlich abgesichert operieren und sich auf ihre Aufgaben konzentrieren. Allerdings existiert bislang noch keine derartige EU-Regelung für den öffentlich-rechtlichen Bereich (Detig, Feng, Friedrich 2002, S. 9). Frey geht hier weiter und fordert, diese Regelungen gleich in die europäische Verfassung aufzunehmen. Bisherige Verfassungsentwürfe haben diese Möglichkeit noch nicht miteinbezogen (Frey 1997, S. 50). Kerber wiederum sieht in der EU bereits einige Institutionen als geeignet an, um den interjurisdiktionellen Wettbewerb zu ermöglichen (Kerber 2003, S. 54).

Die EU verfügt bereits über eine supranationale Rechtsordnung, die mit dem Europäischen Gerichtshof über eine schlagkräftige Justiz verfügt⁴⁴ und damit in der Lage ist, eine verlässliche Rechtsprechung zu garantieren. Es wird jedoch gefordert, speziell für föderale Probleme, um die es sich bei der Aufgabenteilung zwischen FOCJ, auf der regionalen Ebene, und EU, auf der supranationalen Ebene, handeln würde, einen Subsidiaritätsgerichtshof einzurichten⁴⁵. Dadurch soll vermieden werden, dass es bei Streitigkeiten zwischen der EU-Ebene und der regionalen Ebene zu Verzerrung der Rechtsprechung hin zur EU kommen kann.

⁴³ Festgelegt im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV): Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 EGV), Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 EGV), Niederlassungsfreiheit (Art. 43 EGV), Kapital- und Zahlungsverkehr (Art. 56 EGV).

⁴⁴ Vgl. hierzu zahlreiche Urteile des EuGH für den Erhalt der vier Freiheiten nach der „Cassis de Dijon“-Rechtsprechung [„Cassis-Formel“ nach EuGH Slg. 1979, 649 (662); Slg. 1992, I-4431 (4479)]

⁴⁵ Vorschlag der European Constitutional Group (Vaubel 1997).

Die bereits angesprochene garantierte Mobilität der Güter und Faktoren wiederum spricht für die Durchsetzbarkeit eines politischen Wettbewerbs⁴⁶. Wenn also zu den bereits bestehenden Voraussetzungen noch die rechtlichen hinzutreten, ist es möglich die Organisationsform FOCJ in der EU umzusetzen.

Es müssen dazu jedoch auch geeignete Finanzierungsmethoden für FOCJ implementiert werden. Für Deutschland wird beispielsweise eine mitgliedschaftliche Finanzierung, ergänzt durch eine Finanzierung aus Gebühren und Beiträgen der Mitglieder empfohlen (Detig, Feng, Friedrich 2002, S. 9). Das Konzept der FOCJ an sich würde eine Erhebung von Steuern vorschlagen. Ob bei den Einnahmen von FOCJ im juristischen Sinne aber überhaupt von Steuern gesprochen werden kann ist zu bezweifeln⁴⁷. Wird, wie gefordert, das Recht auf FOCJ-Gründung und -Betrieb in die EU-Verfassung aufgenommen, so könnte von vorneherein festgelegt werden, in welcher Form sich ein FOCJ zu finanzieren hat. In Deutschland besteht gemäß Art. 23 Abs. 1 GG die Möglichkeit, dass von der Bundesrepublik Hoheitsrechte, also auch das Recht der Steuererhebung, an die EU übertragen werden kann. Gemäß Art. 23 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 und 3 ist eine Verfassungsänderung bei Änderungen der vertraglichen Regelungen möglich. Dies könnte dann zu einer entsprechenden Änderung des Art. 106 GG⁴⁸ führen. Die Finanzierung selbst sollte dann nach dem Grundsatz der Konnexität geregelt werden, d.h. wer die Aufgabe erfüllt, muss auch die Kosten tragen (Art. 104a GG). FOCJ müssen also ohne Zuschüsse der Nationalstaaten oder der EU auskommen und selbst in der Lage sein ihre Ausgaben zu decken. Die Implementierung von FOCJ in die europäische Verfassung lässt diese Organisationsform Vertragsgegenstand werden. Damit können an FOCJ hoheitliche Aufgaben übertragen werden. Gleichmaßen können und müssen auch die Zuständigkeitsbereiche, die bislang laut Grundgesetz Bund- und/oder Ländersache waren, neu geregelt werden, d.h. FOCJ können die freiwerdenden Aufgaben übernehmen. Voraussetzung für dies alles ist allerdings der politische Wille. Allerdings bleibt zu bezweifeln, ob dieser stark genug ist, um einer Schmälerung des eigenen Einflusses, wie es das FOCJ-Konzept vorsehen würde, zuzustimmen⁴⁹.

⁴⁶ Vgl. zu der im FOCJ-Konzept enthaltenen Vorstellung des „voting by feet“ Tiebout (1956), S. 423.

⁴⁷ Vgl. hierzu Detterbeck (2000), S. 90ff. Man sollte bei FOCJ dem Charakter der Einnahmen nach weniger von Steuern als vielmehr von Beiträgen bzw. Sonderabgaben sprechen. Beiträge gewähren einen Vorteil unabhängig, ob dieser genutzt wird oder nicht [S. 91 (390)], vgl. (Zwangs)Mitgliedschaft in einem Schul-FOCJ für Kinderlose oder Krankenkassenbeiträge.

⁴⁸ Hierin wird die Verteilung des Steueraufkommens auf die verschiedenen Ebenen geregelt.

⁴⁹ Vgl. die mehrfach von Frey kritisierte „classe politique“. Es wird argumentiert, dass die Politiker dazu tendieren, Kartelle gegen die Wähler zu bilden. Als Gründe sind vor allem unvollständiger politischer Wettbewerb, Eintrittsbarrieren und asymmetrische Parteifinanzierung aufzuführen. Die politischen Verzerrungen sind aber umso geringer, je demokratischer ein politisches System ist (Frey, Eichenberger 1996b, S. 338).

B. Das Modell

In diesem Abschnitt soll ein einfaches, zweistufiges Modell entworfen, das veranschaulicht, dass sich Kooperation, in diesem Falle die gemeinsame Produktion öffentlicher Leistungen, nicht für alle Regionen gleichermaßen eignet⁵⁰. In der ersten Periode wird erklärt, warum Gemeinden unterschiedlich sind, um in der zweiten Periode aufzuzeigen, welche Auswirkungen dies auf die Kooperationsentscheidung hat.

Ausgangspunkt sind drei Regionen. Alle haben zunächst die gleiche Kapitalausstattung, aber unterschiedliche Arbeitsausstattungen. Dies kann dadurch erreicht werden, dass alle Gemeinden derart normiert werden, dass sie den gleichen Kapitalbestand aufweisen. Entsprechend muss dann ihre Arbeitsausstattung angepasst werden, damit die ursprüngliche Kapitalintensität wiederhergestellt wird. Auf diese Weise können alle beliebigen Gemeinden vergleichbar gemacht werden, mit dem einzigen Unterscheidungskriterium der unterschiedlichen Arbeitsausstattung. Weiterhin gelte die Standardannahme, dass die Faktoren nicht mobil zwischen den Regionen sind⁵¹. Daraus resultiert, dass in jeder Gemeinde eine unterschiedliche, zunächst unveränderliche, Kapitalintensität, K/L , gegeben ist. Die drei Gemeinden produzieren eine Dienstleistung für ihre Bürger mit den beiden Faktoren, K und L , und einer bestimmten Technologie, H , die ebenfalls zu Beginn für alle gleich ist und auf 1 normiert sei. Auch hier ist es möglich Gemeinden derart anzupassen, dass diese Bedingung erfüllt ist. Der Technologische Entwicklungsstand bestimmt sich über die Produktivität der Faktoren. Somit kann bei einer Normierung auf ein gewisses technologisches Niveau die Faktorausstattung derart angepasst werden, dass bei einem geringeren technischen Stand die gleiche Produktion erreicht werden kann. Bei der unterstellten Produktion handelt es sich um von der Gemeinde für ihre Bürger bereitgestellte Leistungen, wie die Bereitstellung von Infrastruktur, Verwaltungsaufgaben oder andere der Versorgung der Bürger dienende Leistungen. Entscheider sei der Gemeindevorstand, der die Nutzenfunktion der Region i maximieren möchte:

$$U_i = H_i \cdot (1 + S_i^H)^h \cdot Y(K + S_i^K, L_i) - (1 + r)S_i^K - S_i^H - wL - rK,$$

⁵⁰ Vgl. zu dieser Art der Modellierung auch Eckey (2007), S. 25.

⁵¹ Angesichts von Sprachbarrieren, die weiterhin innerhalb der EU gegeben sind, ist diese Annahme realistisch.

für $i = 1, 2, 3$, wobei H_i ein Hicks-neutraler⁵² Technologieparameter⁵³ sei, S_i^H die Investitionen der Gemeinde für den Erwerb von Technologie, S_i^K die Investitionen in den Kapitalerwerb und r bzw. w die Entlohnung von Kapital bzw. Arbeit. Der Parameter h ist bestimmt durch den Effizienzgrad der Forschung und sei kleiner als 1, wohingegen die Ausgaben für Kapital den Kapitalbestand um genau diesen Betrag erhöhen.⁵⁴ Die Produktionsfunktion sei linear-homogen und habe somit konstante Skalenerträge. Im Rahmen dieses Modells sei hierzu eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion,

$$Y(K, L) = K^\alpha L^{1-\alpha},$$

unterstellt. Da nur in privatwirtschaftliche Güter investiert werden kann, kann sich die Gemeinde durch den Erwerb neuen Kapitals nicht in technologischer Hinsicht verbessern. Das Kapital, das die Gemeinde erwirbt ist auf die privatwirtschaftliche Nutzung abgestimmt. Die Gemeinde muss somit in eigene Forschung investieren oder gezielt Forschungsinstitutionen damit beauftragen, z.B. Universitäten oder Forschungsinstitute, aber auch gezielte Aufträge an die Privatwirtschaft, um technologischen Fortschritt zu erzielen. Als Beispiel kann eine Controlling-Software angenommen werden, die auf die privatwirtschaftlichen Bedürfnisse abgestimmt ist, somit also nicht den besonderen Erfordernissen des öffentlichen Sektors, dessen Struktur aus Beteiligungen an privatrechtlichen und öffentlichrechtlichen Unternehmen, sowie der nicht auf Gewinnerzielung ausgerichteten Struktur, einen Sonderfall darstellt. Der Erwerb zusätzlicher Lizenzen, was einer Erhöhung des Kapitalbestands entspräche, würde den Output nicht deutlich erhöhen. Erst die Selbstentwicklung oder Modifizierung der Software führt zu einem technologisch höheren Niveau. Modelliert wird ein zweistufiger Entscheidungsprozeß, in dessen erster die Investitionsentscheidungen getroffen werden und in der zweiten Stufe schließlich überprüft wird, ob sich der Zusammenschluss zu einem FOCJ lohnt.

⁵² Eine ausführliche Diskussion dieses auf Hicks (1932) zurückgehenden Parameters findet sich insbesondere bei Aczél (1989) und auch Galor (1988). Die empirische Relevanz verdeutlicht u.a. Lawrence, Slaughter, (1992).

⁵³ In diesem Modell wird der privatwirtschaftliche Sektor nicht explizit modelliert. Ein nicht Hicks-neutraler technologischer Fortschritt könnte jedoch die verwendete Faktorintensität verändern und dadurch eventuell Faktoren aus dem privatwirtschaftlichen Sektor abziehen. Der Hicks-neutrale Fortschritt stellt sicher, dass der hier betrachtete Sektor produktiver wird und nicht lediglich ein Faktor.

⁵⁴ In diesem Modell werden keine Verschwendung oder sonstige ineffiziente Ausgaben angenommen.

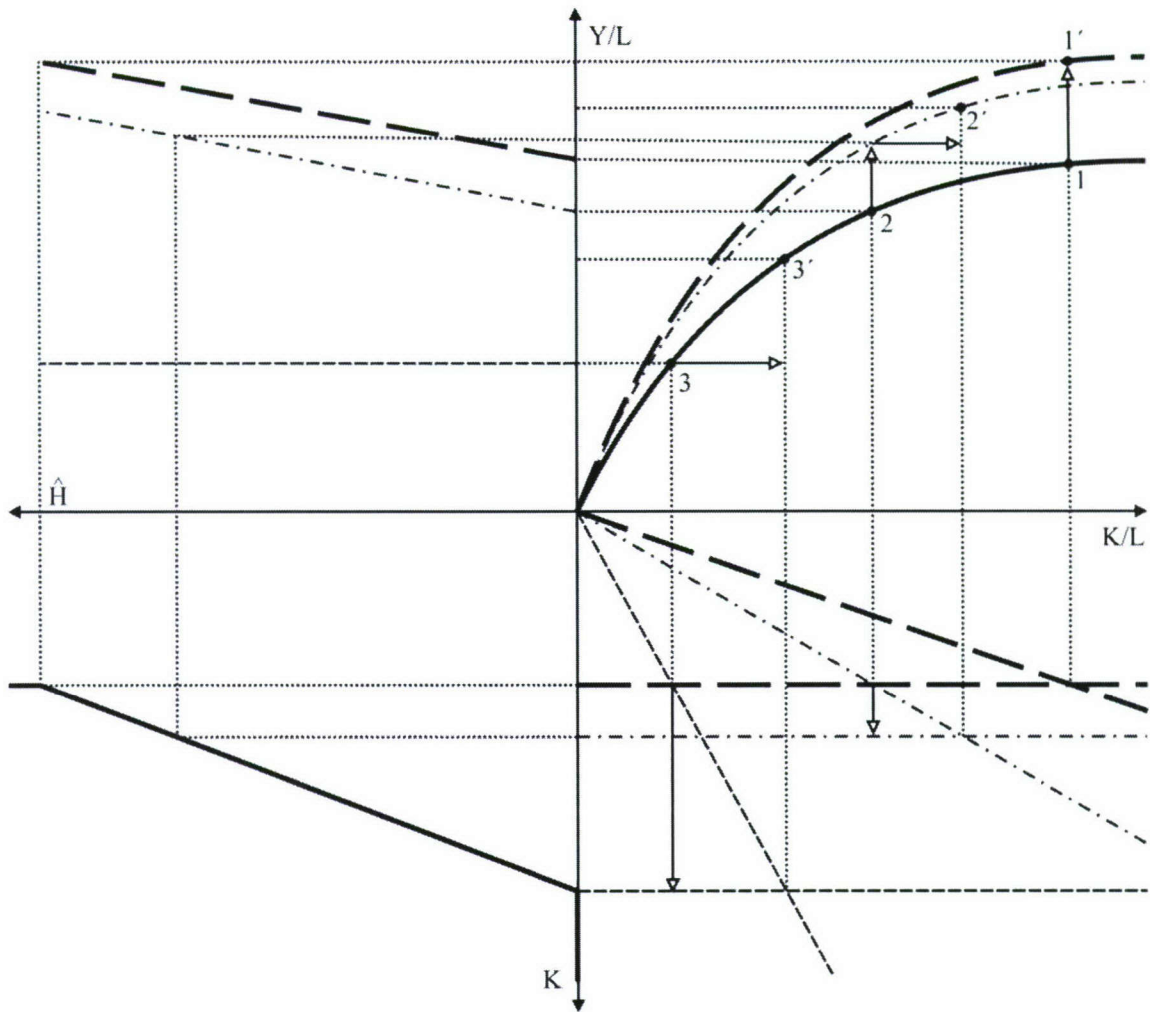


Abbildung 1. Investitionen in Periode 1 in Abhängigkeit von der ursprünglichen Kapitalintensität.

C. Entscheidungskriterien

In der ersten Periode entscheidet jede Gemeinde unabhängig von den anderen, welche Subventionen sie tätigen möchte, sie berücksichtigt hierbei auch nicht die Auswirkung ihrer Entscheidung auf die Vorteilhaftigkeit der FOCJ-Bildung in der zweiten Runde. Da der Bestand an Arbeit fix ist, der Bestand an Kapital aber wegen der Investitionsmöglichkeit variabel ist und zugleich ein positiver, aber abnehmender Grenzertrag der Faktoren unterstellt wird, ergibt sich für jeden Gemeindetyp eine unterschiedliche Herangehensweise, um die Produktion zu fördern. Die drei Gemeinden seien hinsichtlich ihrer Politikmaßnahmen bestimmt. Gemeinde 1 habe eine hohe Kapitalintensität, bei abnehmendem Grenzertrag bringt eine Investition in K kaum eine Outputsteigerung. Daher wird Region 1 nur in Technologie investieren. Gemeinde 3 wiederum hat eine sehr geringe Kapitalintensität, daher führt jede

zusätzliche Kapitaleinheit zu einer deutlichen Steigerung des Outputs. Diese Region wird daher nicht in Technologie, sondern nur in Kapital investieren. Gemeinde 2 sei so bestimmt, dass sie sowohl in Kapital, als auch in Technologie investiert. Je nachdem wie hoch deren Kapitalintensität ist, desto mehr wird sie entweder in Kapital oder Technologie investieren. Die beschriebene Situation wird durch Abbildung 1, erster Quadrant, verdeutlicht. Dargestellt ist die Produktionsfunktion pro Kopf in Abhängigkeit von der eingesetzten Kapitalintensität.⁵⁵ Auf dieser Kurve sind die drei Gemeinden kenntlich gemacht. Gemeinde 3 liege gerade an der Grenze, an der es sich nur lohnt in Kapital zu investieren, wohingegen die Kapitalintensität von Gemeinde 1 gerade die kritische Größe erreicht hat, ab der sich nur noch Investitionen in Technologie lohnen. Gemeinde 2 liege irgendwo zwischen diesen beiden Extremen. Auf diese Weise ergeben sich in der Graphik drei Bereiche, die als solche kenntlich gemacht wurden. Im zweiten Quadranten (ausgehend von der Produktionsfunktion im Uhrzeigersinn) wird der Zusammenhang zwischen dem Kapital pro Arbeitseinsatz und dem Kapitalstock verdeutlicht. Zunächst haben alle Gemeinden die gleiche Kapitalausstattung, allerdings unterschiedlich viel vom Faktor Arbeit, dadurch ergeben sich unterschiedliche Steigungen der Kapitalintensitätsgeraden. Region 1 hat hierbei die höchste Steigung, wohingegen Region 3 die geringste hat, da sie aufgrund ihrer hohen Arbeitsausstattung viel Kapital zusätzlich anschaffen muss, um die Kapitalintensität zu erhöhen.

Nun tätigen die Gemeinden ihre Investitionen. Um eine Vergleichbarkeit zu erreichen, wird davon ausgegangen, dass alle drei Gemeinden den gleichen absoluten Produktionszuwachs anstreben. Gemeinde 3 investiert nur in Kapital und erreicht den Punkt 3' auf der ursprünglichen Produktionsfunktion. Gemeinde 2 investiert sowohl in Kapital als auch in Technologie, wodurch ihr eine höhere Kapitalintensität zur Produktion zur Verfügung steht und sie gleichzeitig eine höher liegende Produktionsfunktion, worin sich der technologische Fortschritt ausdrückt, erreicht. Gemeinde 1 investiert nur in Technologie. Bei gleich bleibender Kapitalintensität kann sie damit die höchste Produktionsfunktion von allen betrachteten Regionen erreichen. Die nötigen Kapitalausgaben lassen sich direkt im zweiten Quadranten ablesen. Der ursprüngliche Kapitalbestand (dick gestrichelte Gerade) ist annahm gemäß für alle drei Regionen gleich, wodurch sich die Kapitalintensitätsgeraden bestimmen lassen. Da bei einer Erhöhung des Kapitalstocks die Kapitalintensität steigt, kann daher umgekehrt über die bekannte, neue Kapitalintensität der dazu nötige Kapitalstock bestimmt werden. Die Differenz zwischen alten und neuen Kapitalstock ist folglich die gesuchte Kapitalinvestition. Aus der Graphik ergibt sich weiterhin, dass ein gegebener Investitionsbetrag in Kapital die Kapitalintensität der

⁵⁵ Diese Form der Darstellung der Produktionsfunktion geht zurück auf Solow (1956). Eine ausführliche Diskussion findet sich auch in Barro, Sala-i-Martin (1995), S.14 f.

Gemeinde 1 viel stärker erhöhen würde, als dies für Gemeinde 3 der Fall ist, die Produktion pro Kopf bei Gemeinde 3 aber trotzdem viel stärker als bei Gemeinde 1 steigen würde (erster Quadrant).

Der dritte Quadrant gibt den Zusammenhang zwischen dem Kapitalstock und der Veränderung des technologischen Niveaus an. Die Gerade hat zwei Knickstellen, da zum einen die Technologie nach unten fixiert ist, d.h. kein „Verkauf“ von Technologie erfolgen kann, und zum anderen auch der Kapitalstock nach unten durch die Anfangsausstattung fixiert ist. Zwischen diesen beiden Extremstellen gibt es einen Trade-off zwischen Investitionen in den Kapitalstock und die Erhöhung des technischen Niveaus. Je mehr in Technologie investiert wird, desto weniger wird in Kapital investiert. Die maximalen Änderungen des Kapitalstocks und der Technologie bestimmen sich aus der Nutzenfunktion der Gemeinden bzw. der Produktionsfunktion und damit der Lage der beiden Extremgemeinden 1 und 3.

Im vierten Quadranten schließlich wird der Zusammenhang zwischen der Veränderung des technischen Niveaus und der Produktion pro Kopf beschrieben. Die Steigung der entsprechenden Gerade für Region 3 beträgt null, schließlich wird die gesamte Outputsteigerung durch Kapitalinvestitionen erreicht. Gemeinde 1 und Gemeinde 3 weisen die gleiche Steigung auf. Die Steigung der Geraden für Gemeinde 2 ergibt sich zum einen aus dem Abstand der neuen Produktionsfunktion von der alten und zum anderen dem durch den Trade-off zwischen Technologiefortschritt und der Kapitalinvestition. Bei der in dieser Graphik gewählten Lage von Gemeinde 2 wird mehr für Technologie als für Kapital ausgegeben. Ebenfalls erkennbar ist, dass eine weitere Investition in Technologie keine größeren Effekte erzielt, als in Kapital, dies ist in der Graphik daran erkennbar, dass der Output pro Kopf bei der maximalen Änderungsrate der Technologie geringer ist, als der sich aus der Durchführung beider Investitionsarten sich ergebende Wert.

In der zweiten Periode stehen die Investitionsentscheidungen fest⁵⁶ und die Regionen können sich überlegen, ob sie ein FOCJ gründen bzw. einem bestehenden FOCJ beitreten möchten. Technologisch ähnliche Gemeinden können sich ergänzen und ein höheres technologisches Niveau erreichen als die fortschrittlichste seiner Mitglieder. Unähnliche Gemeinden werden im schlechtesten Fall die Technologie der Region mit dem geringsten Technologiestand verwenden. Die Faktoren seien durch das FOCJ mobil zwischen den Regionen, daher liegt die Kapitalintensität des FOCJ, das nun die Produktion beider übernimmt, zwischen denen der beiden Mitglieder. Es werden sich letztendlich nur technologisch ähnliche Regionen zusammenschlie-

⁵⁶ Damit zeigt die erste Periode, dass sich unterschiedliche Ausstattungen hinsichtlich technologischem Niveau und Kapitalbestand, ausschließlich durch unterschiedliche (Anfangs-)Arbeitsausstattungen erklären lassen.

ßen, da nur hier beide profitieren. Die am geringsten entwickelte Region profitiert immer.

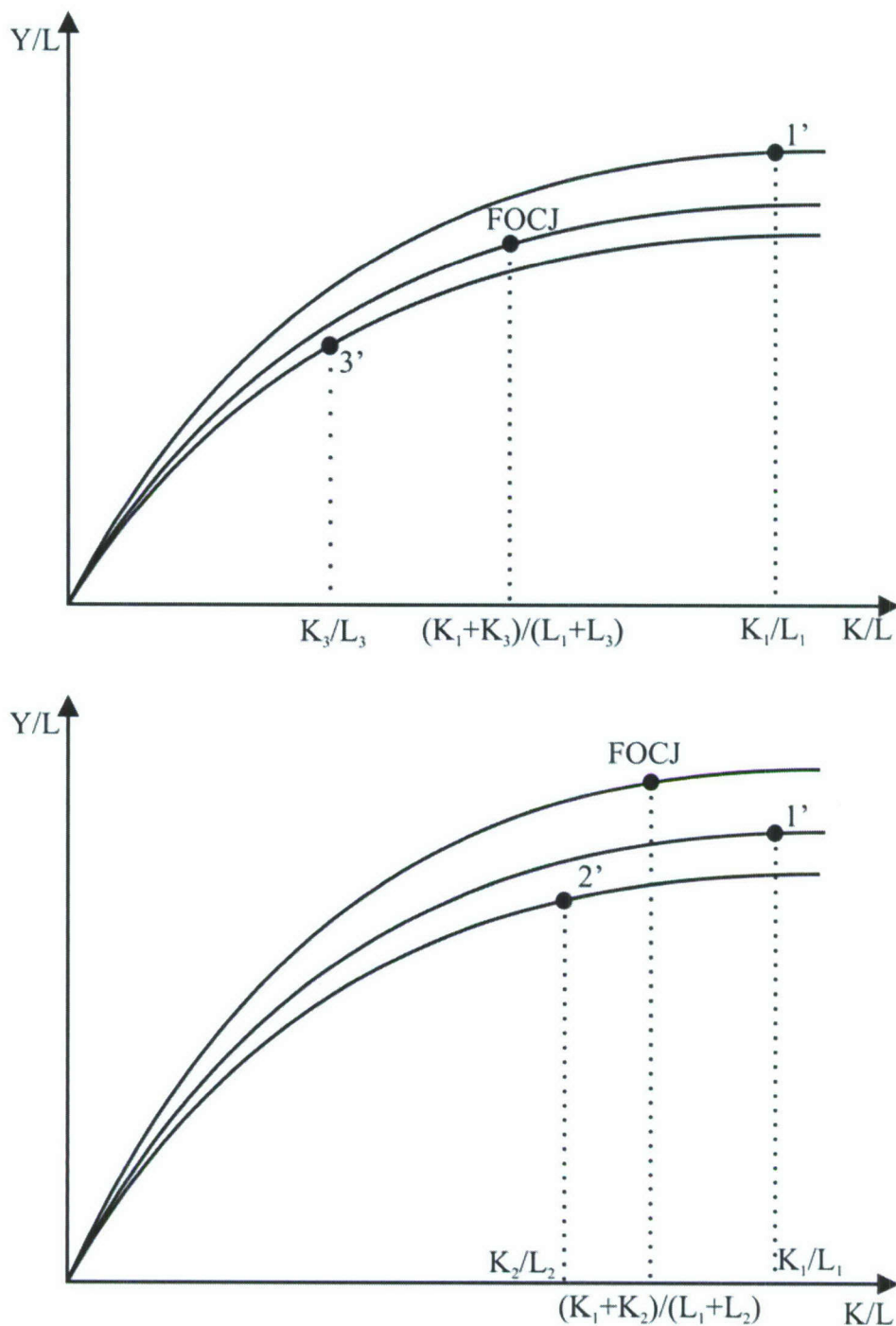


Abbildung 2. Kooperation der Gemeinden in einem FOCJ. (Oben: Gem. 1 und 3, Unten: Gem. 1 und 2)

Bei einem Zusammenschluss zu einem FOCJ ist entscheidend, wie technologisch ähnlich sich die Gemeinden sind. Zunächst wird von einer Kooperation von zwei Gemeinden ausgegangen (Abbildung 2 oben). Geprüft wird, ob sich ein Zusammen-

schluss der technologisch am weitesten entwickelten Gemeinde 1 mit der am geringsten entwickelten Gemeinde 3 lohnt. Ein FOCJ ist in diesem Modellrahmen derart bestimmt, das es dem FOCJ möglich ist, sowohl die Arbeit, als auch das ortsgebundene Kapital optimal einzusetzen und die Leistungen allen Bürgern ihrer Mitgliedsgemeinden zur Verfügung zu stellen. Treten die Gemeinden dem FOCJ bei bzw. gründen sie es, übertragen sie dem FOCJ die Aufgabe der Versorgung der Bürger mit Y . Da das FOCJ über eine insgesamt größere Faktorausstattung verfügt, kann es einen Gesamtoutput Y erwirtschaften, der größer ist als die Summe der Produktion von Gemeinde 1 und 3 in der Ausgangssituation. Allerdings muss der höhere Output auf L_1 , die Bürger von Gemeinde 1, und L_3 , die Bürger von Gemeinde 3, verteilt werden. Damit liegt die Kapitalintensität, also der Kapitaleinsatz pro Arbeit bzw. Bürger, unter der von Gemeinde 1, aber über der von Gemeinde 3. Welche Höhe die Kapitalintensität genau einnimmt, ist abhängig von dem Verhältnis der relativen Größen der Gemeinden zueinander. Da die gemeinsam verwendete Technologie aufgrund von Inkompatibilitäten schlechter ist, als die von Gemeinde 1 verwendete, stellt sich diese echt schlechter, wohingegen sich Gemeinde 3 echt besser stellt.

Ändert sich nun die Aussage, wenn sich technologisch näher stehende Regionen entschließen ein FOCJ zu gründen? In diesem Modellrahmen also entweder ein Zusammenschluss von Gemeinde 1 mit Gemeinde 2 oder eine Kooperation von Gemeinde 2 und Gemeinde 3 erfolgt. Exemplarisch für beide Fälle wird eine FOCJ-Gründung zwischen Gemeinde 1 und Gemeinde 2 untersucht (Abbildung 2 unten). Auch hier sinkt aus den gleichen Gründen die Kapitalintensität für die kapitalreichere Region 1. Da aber beide Gemeinden technologisch ähnlich sind bzw. technologisch ähnlicher als 1 und 3, können sie sich ergänzen und so einen höheren technischen Stand erreichen. Dadurch profitiert nicht nur die weniger entwickelte Gemeinde 2, sondern auch die fortschrittlichere Region 1. Beide stellen sich durch die Kooperation im FOCJ echt besser. Damit lässt sich feststellen: Je unähnlicher die Gemeinden sind, desto weniger ergänzen sie sich gegenseitig und desto wahrscheinlicher wird sich Gemeinde 1 schlechter stellen. Im besten Falle befinden sich beide auf dem gleichen technischen Niveau und können sich optimal ergänzen. Im schlechtesten Falle sind die Regionen so unterschiedlich, dass sich selbst die am wenigsten entwickelte Region technisch (wohl aber hinsichtlich der Kapitalintensität) nicht verbessern kann. Für die fortschrittlichere Gemeinde wäre das der „worst case“. Die in der Kooperation technologisch schwächste Gemeinde wird sich immer besser stellen, da zumindest ihre Kapitalintensität steigt und zu Beginn des Modells gezeigt wurde, dass die Höhe der Kapitalintensität und der technische Stand positiv miteinander korreliert sind, sprich die technologisch am wenigsten entwickelte Gemeinde auch die geringste Kapitalintensität aufweist. Der Zusammenschluss mit

einer weiter entwickelten Region führt also dazu, dass relativ mehr Kapital als Arbeit im FOCJ zur Verfügung steht im Vergleich zur Ausgangssituation der „unterentwickelten“ Region.

D. Fazit

Die Analyse zeigte, dass der Zusammenschluss zu einem FOCJ nur dann zu einer Pareto-Verbesserung führt, wenn beide Regionen in technologischer Hinsicht relativ ähnlich sind. Diese technologische Ähnlichkeit wiederum ist die Folge einer vergleichbaren Kapitalausstattung: Sind die Regionen in ihrer Investitionsphase unterschiedlich stark mit Kapital ausgestattet, so hat dies Einfluss auf ihre Entscheidung, ob sie eine Investition in technologischen Fortschritt oder in den Aufbau ihres Kapitalsstocks tätigen oder gar beides in Betracht ziehen.

Erfolgt die Entscheidung der Regionen, sich gemeinsam in einem FOCJ zu organisieren ohne äußeren Druck, so wird dies dazu führen, dass sich hauptsächlich ähnliche Regionen zusammenschließen. Dies kann, muss aber nicht, zu grenzüberschreitenden Kooperationen führen. Tendenziell dürften sich eher benachbarte Regionen zusammenschließen, weisen diese doch meist ähnliche Strukturen sowohl in ihrer Kapitalausstattung als auch in ihrer technologischen Entwicklung auf. Da die wirtschaftliche Entwicklung in der „alten“ EU-15 und den neu hinzugekommenen Mitgliedsstaaten, zuletzt Bulgarien und Rumänien, vor allem wegen verschiedener politischer Ideologien stark unterschiedlich verlief, ist zu erwarten, dass die regionale Zusammenarbeit vor allem innerhalb der „Blöcke“ stattfindet. Um diese Blockbildung zu verhindern, sollte die EU daher die fortschrittlicheren, kapitalreicheren Regionen dazu zwingen, auch mit den arbeitsreicheren Regionen zu kooperieren. Dies würde die wirtschaftliche Entwicklung in den mittel- und osteuropäischen Regionen langfristig stärken. Damit die vornehmlich kapitalreichen westeuropäischen Regionen dadurch nicht zu stark belastet werden, wäre es ratsam, dass sich mehrere kapitalreiche Regionen und nur wenige arbeitsreiche Regionen in einem FOCJ zusammenschließen, da dadurch die Belastung für die reicheren Regionen reduziert wird, schließlich wird sie sich auf mehrere Regionen verteilt. Hierdurch würde zusätzlich eine effizientere Allokation der Faktoren erreicht, was vor allem vor dem Hintergrund der unterschiedlich verlaufenden demographischen Entwicklungen einen großen Vorteil darstellen würde.

Ein für den europäischen Integrationsgedanken wichtiger Aspekt wurde in der bisherigen rein ökonomischen Betrachtung außen vorgelassen, spielt aber nichtsdestotrotz ebenfalls eine entscheidende Rolle: Durch die Einbindung und Zusammenar-

beit unterschiedlicher Regionen wird die regionale Integration auch in kultureller und soziologischer Hinsicht gefördert und so der europäische Gedanke gestärkt. Um die dargestellten positiven Effekte jedoch umsetzen zu können, muss zunächst eine solide Rechtsgrundlage für die Organisationsform des FOCJ geschaffen werden sowie im zweiten Schritt die entsprechenden Rechte an das FOCJ abgetreten werden, damit dieses in der Lage ist, zum einen die Faktoren optimal umzuverteilen und zum anderen auch die technischen System aufeinander abzustimmen.

Literaturverzeichnis

- Aczél, János, Determination of all generalized Hicks-neutral production functions, 1989, in: Mathematical Social Sciences, Bd. 1, S. 33-45
- Al Hames, Hanno, Das Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft, 2005, Bonn 2006
- Al Hames, Hanno, „Trinkwasser – kein wirtschaftliches Gut wie andere“ Wandel der Wasserversorgung zwischen öffentlichem Auftrag und Marktfreiheit -, in: Stadt-Werke, hrsg. von Michael Schöneich, Frankfurt 2007, S. 387-416
- Andel, Norbert, Finanzwissenschaft, 4. Aufl., Tübingen 1998
- Barro, Robert J. und Xavier Sala-i-Martin, Economic Growth, New York 1995
- Bathelt, Harald und Johannes Glückler, Wirtschaftsgeographie, Stuttgart 2002
- Bäuerle, Paul, Finanzielle Planung mit Hilfe heuristischer Kalküle, in: Schriften zur Unternehmensplanung, Bd. 6, Frankfurt am Main, Bern, New York, 1987, S. 11-94
- Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, mit den Änderungen durch die Bundesgesetze vom 26. November 2001 (BGBl. I S. 3219), Stand: 1. April 2002
- Becker, Bernd, Öffentliche Verwaltung, Percha 1989
- Birkenfeld, Wolfram, Umsatzbesteuerung im Binnenmarkt: Umsatzsteuer für Warenlieferungen und Dienstleistungen in und aus EG-Mitgliedsstaaten, 3. überarb. und wesentl. erw. Aufl., Berlin 1996
- Blankart, Charles B., Steuern als Preise: Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung mit einer Anwendung auf die EU-Zinsbesteuerung, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 2002, Vol. 138 (1), S. 19-38
- Blatter, Joachim und Helen Ingman, States, Markets and Beyond: Governance of Transboundary Water Resources, in: Natural Resource Journal, 2000, Vol. 40, S. 439-473

- Blotevogel, Hans-Heinrich, Raumordnung und Regionalpolitik, Aufsatz, 26. Februar 2004, www.regiosurf.net/geographie/blotevog/raumord/konzepte.htm
- Böck, Hannes, Hofstätter, Heinz, Höck, Herbert, Huemer Edgar, Felix Prändl und Josef Schuch, Strukturiertes Finanzmanagement der öffentlichen Hand. Produktspezifische, rechtliche, budgetäre und steuerliche Möglichkeiten im Vermögens- und Schuldenmanagement, Wien 2005, S. 23-66, S. 161-268
- Bohley, Peter, Die öffentliche Finanzierung, München, Wien 2004
- Bonus, Holger, Eine Lanze für den „Wasserpfennig“: Wider die Vulgarform des Verursacherprinzips, in: Wirtschaftsdienst, Heidelberg, 1986, Bd. 66, S. 451-455
- Braun, Günter E. und Klaus-Otto, Die Geschichte des Querverbundes in der kommunalen Versorgungswirtschaft, Köln 1990
- Bräuning, Dietmar und Peter Eichhorn, Evaluation and Accounting Standards, in: Public Management, hrsg. von Dietmar Bräuning und Peter Eichhorn, Baden-Baden 2002
- Brede, Helmut (Hrsg.), Preise und Gebühren in der Entsorgungswirtschaft, Baden-Baden 1998
- Brüna, Manfred, Liquiditätsplanung, München 1986, S. 3-185
- Buchanan, James M., An Economic Theory of Clubs, in: Economica, Bd. 32, 1965, S. 1-14
- Buhr, Walter, General considerations on Infrastructure: Essence of the Term, Role of the State, Impacts of Population, Decline and Aging, in: Infrastrukturprobleme bei Bevölkerungsrückgang, hrsg. von Xiao Feng und Alina M. Popescu, Berlin 2007, S.13 -48
- Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels e.V., Agenda 2004 zur Wiederbelebung der Marktwirtschaft in Deutschland, 25. Februar 2004, <http://www.bga.de>
- Cornes, Richard und Roger Hartley, Joint Production and Share Functions, Working Paper, Department of Economics, Keele University, Keele 2001

- Corsten, Hans et al., Operations Research. Eine problemorientierte Einführung, in: WiSo-Kurzlehrbücher, Reihe Betriebswirtschaft, München 2005, S. 11-120, S. 223-252
- Der Große Brockhaus, Kompaktausgabe, Aktualisierte 18. Auflage in 26 Bänden, Bd. 10, Mannheim 1984
- Detig, Stefan, Die kommunale Anstalt des öffentlichen Rechts als Wirtschaftsförderungsinstitution, Baden-Baden 2004
- Detig, Stefan, Xiao Feng und Peter Friedrich: FOCJ als Grundlage für Förderungsinstitutionen. Aufbau-Ost und Bevölkerung-Ost, in: Öffentliche Unternehmen im Standortwettbewerb für den Aufbau Ost, hrsg. von Peter Friedrich, Diskussionspapier Nr. 41, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft, Universität der Bundeswehr München, Neubiberg, 2002, S. 82-115
- Detjen, Joachim, Demokratie in der Gemeinde, Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung, 2004, <http://www.nlpb.de>
- Detterbeck, Steffen, Öffentliches Recht für Wirtschaftswissenschaftler: Staatsrecht, Verwaltungsrecht, Europarecht mit Übungsfällen, München 2000
- Dieckheuer, Gustav, Direkte Auslandsneuverschuldung als Instrument staatlicher Schuldenstrukturpolitik, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Universität Bamberg, Nr. 26, Bamberg 1984, S. 3-34, S. 38-47
- Dieckmann, Jochen, Zur Modernisierung der Finanzverwaltung, in: FinanzReport-Online 3/2003, 1995, 20.02.2006, www.finanzreport.nrw.de/fr0304/print_0/Dieck_po.htm
- Dohse, Dirk, Regionen als Innovationsmotoren – zur Neuorientierung in der deutschen Technologiepolitik, Kieler Diskussionsbeiträge 366, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 2000a
- Dohse, Dirk Technology Policy and the Regions: The Case of the BioRegio Contest, in: Research Policy, 2000b, Vol. 29, (9), S. 1111-1133
- Dohse, Dirk, The Changing Role of the Regions in German Technology Policy, in: 42nd Ersa Congress in Dortmund, 23, Dortmund 2002

- Dohse, Dirk, Cluster-Based Technology Policy – the German Experience, in: Paper invited for presentation at the international workshop Cluster Policies and Local Development in Cremona, organized by the Faculty of Economics, Università Cattolica Del S. Cuore, Piacenza 2004
- Eckey, Hans-Friedrich, Regionale Entwicklung mit und ohne räumliche Spillover-Effekte, in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, 2007, Bd. 27, 1, S. 23-42
- EGV, Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, S. 17–113, in: Stober, Rolf, Wichtige Wirtschaftsverwaltungs- und GewerbeGesetze, 2000, 12., erweiterte Auflage, Berlin 2000
- Eichenberger, Reiner, Eine „fünfte Freiheit“ für Europa: Stärkung des politischen Wettbewerbs durch „FOCJ“, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 1996, Jg. 45, Heft 1, S. 110-130
- Eichenberger, Reiner, Zweckgemeinden statt Zweckverbände! Effiziente und demokratische kommunale Leistungserbringung durch FOCJ, in: Der politische Raum. Zukunft Aargau. Beiträge zur Politik, Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft, hrsg. von Bruno Meier, Baden 1998, S. 39-51
- Eichenberger, Reiner, Starker Föderalismus: Drei Reformvorschläge für fruchtbaren politischen Wettbewerb, in: Der Preis des Föderalismus, Wagschal, hrsg. von Uwe und Hans Rentsch, Zürich 2002, S. 177-199
- Eichenberger, Reiner und Bruno S. Frey, Functional Overlapping and Competing Jurisdictions (FOCJ): a Component and Alternative to Today's Federalism, in: Handbook of Fiscal Federalism, hrsg. von Ahmal Ethisham und Giorgio Brosios, Amsterdam 2006
- Eichhorn, Peter, Liquiditätsplanung und Gelddisposition in öffentlichen Haushalten, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 2, Baden-Baden 1974, S. 128, 152, 184-196
- Eichhorn, Peter und Peter Friedrich, Verwaltungsökonomie I, Baden-Baden 1976
- English, Thomas P., Ein Investitionsplanungsmodell für die materielle Streitkräfteplanung: dargestellt am Beispiel der Deutschen Bundeswehr, Rheinisch-Friedrich-Wilhelms-Universität, Dissertation, Bonn, 1988, S. 14-33

- Feld, Lars P., Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Eine empirische Analyse für die Schweiz, Universität St. Gallen, St. Gallen, 1999
- Feld, Lars P. und Gebhard Kirchgässner, Direct Democracy, Political Culture, and the Outcome of Economic Policy; A Report on the Swiss Experience, in: European Journal of Political Economy, 1999, Vol.16, S. 287-306
- Feng, Xiao und Peter Friedrich, Ein Steuerüberwälzungsmodell für Verwaltungen, in: Öffentliche Wirtschaft, Sozialwirtschaft und Daseinsvorsorge im Wandel, Regensburg 2003, S. 81-116
- Feng, Xiao, Friedrich, Peter, Joanna Gwiazda und Janusz A. Kosinski: Rola przedsiębiorstw publicznych w kształtowaniu konkurencyjności regionów europejskich, in: Przegląd europy środkowej i wschodniej, 2003, Bd.1 (1), S. 111-131
- Frenkel, Michael, Federal Theory, Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Canberra 1986
- Frey, Bruno S., Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ, Tübingen 1997
- Frey, Bruno S., Liliput oder Leviathan? Der Staat in der globalisierten Wirtschaft, Institute for Empirical Research, in: Economics, Working Paper Series, Working Paper No 85, University of Zurich, Zürich 2001, S. 1-18
- Frey, Bruno S. und Reiner Eichenberger, Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ, in: Competition among Institutions, hrsg. von Lüder Gerken, London 1995, S. 209-229
- Frey, Bruno S. und Reiner Eichenberger, FOCJ: Competitive Governments for Europe, in: International Review of Law and Economics, 1996, Vol. 16, S. 315-327
- Frey, Bruno S. und Reiner Eichenberger, To harmonize or to compete? That's not the question, in: Journal of Public Economics, 1996b, Vol.60, S. 335-349
- Frey, Bruno S. und Reiner Eichenberger, The New Democratic Federalism, Cheltenham 1999

- Frey, Bruno S. und Reiner Eichenberger, Jenseits des Gebietsmonopols des Staates: Föderalismus mittels des FOCJ, in: Grüne Ordnungsökonomik: Eine Option moderner Wirtschaftspolitik, hrsg. von Lüder Gercken und Gerhard Schick, Frankfurt am Main 2000, S. 331-348
- Friedrich, Peter, Investitionskriterien für Gemeindeunternehmen, Tübingen 1969
- Friedrich, Peter, X-Ineffizienz öffentlicher Unternehmen – ein ausschlaggebendes Privatisierungsargument?, in: Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von Helmut Brede, Baden-Baden 1988
- Friedrich, Peter, Prinzipien der Besteuerung für duale sozialistische Wirtschaftsordnungen unter Berücksichtigung von Joint-Ventures, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 1990, Bd. 41, S. 312-342
- Friedrich, Peter, Der vertikale Wettbewerb im Prinzipal-Agent Verhältnis: Ein Ansatz zur Weiterentwicklung der Theorie der öffentlichen Unternehmung, in: Beiträge zur Theorie öffentlicher Unternehmen, Zeitschrift für öffentliche und gemeinnützige Unternehmen, 1992, Bd. 14, S. 178-207
- Friedrich, Peter, Gebührensteuerung mittels geeigneter Kostenrechnung – ein Analyserahmen, in: Preise und Gebühren in der Versorgungswirtschaft, hrsg. von Helmut Brede, Baden-Baden 1998, S. 181-220
- Friedrich, Peter, Thuringia, Saxony Anhalt and Saxony as Cases of Transition, in: From Old Industries to New Regions, hrsg. von Manfred Steiner, Graz 2003
- Friedrich, Peter, FOCJ: Ein neuer Körperschaftstyp im Gesundheitswesen?, in: Liberalisierung im Gesundheitswesen, hrsg. von Günter E. Braun und Frank Schulz-Nieswandt, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 53, Baden-Baden 2006
- Friedrich, Peter, Hammerschick, Jochen, Hartmann, Helmut und Rüdiger Parsche, Überörtliche Sozialhilfe im Freistaat Sachsen und Alternativen zur gegenwärtigen Verteilung von Aufgaben und Kostenträgerschaft für überörtliche Sozialleistungen, ifo Forschungsberichte Nr. 21, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München 2004

- Friedrich, Peter, Kaltschütz, Anita und Chang Won Nam, Municipal Autonomy through Fees, CESifo Working Paper, Center for Economic Studies and ifo Institute for Economic Research, Munich 2004a
- Friedrich, Peter, Kaltschütz, Anita und Chang Won Nam, Recent Development of Municipal Finance in Selected European Countries, Increasing Municipal Autonomy through Fees, CESifo Working Paper, Center for Economic Studies and Ifo Institute for Economic Research, Munich 2004b
- Friedrich, Peter und Janusz A. Kosinski, Regionaler Wettbewerb im Rahmen der Erweiterung der EU mit Hilfe öffentlicher Unternehmen?, in: Wettbewerb und öffentliche Unternehmen, Schriftenreihe des Europakollegs Hamburg zur Integrationsforschung, hrsg. von Rolf H. Hasse, Karl-Ernst Schenk und Andreas Graf Wass von Czege, Baden- Baden 2003
- Fujita, Masahisa, Krugman, Paul und Anthony J. Venables, The Spatial Economy, Cambridge, London 1999
- Fujita, Masahisa und Jaques-Francois Thisse, Economics of Agglomeration Cities, Industrial Location and Regional Growth, Cambridge 2002
- Galor, Oded, The long-run implications of a Hicks-neutral technical progress, 1988, in: International Economic Review, 1988, Vol. 29, 1, S. 177-183
- Hagemann, Reiner, Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat, Bern, Frankfurt/Main 1976, S. 47-124
- Haller, Heinz, Die Steuern: Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, 3. überarb. Aufl., Tübingen 1981
- Heinig, Kurt, Das Budget, 3 Bände, Tübingen 1951
- Henneke, Hans-Günter, Darf der Bund bestellen, wenn er bezahlt, oder soll der Bund bezahlen müssen, wenn er bestellen darf?, in: Der Landkreis, 2003, Bd. 73, S. 137-148
- Hesse, Joachim J. und Vincent Wright, Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems, Oxford 1996

- Hicks, John R., *The Theory of Wages*, New York 1932
- Hirschmann, Albert O., *Exit, Voice, and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Organisations, and States*, Cambridge 1970
- Höftmann, Björn, *Public Private Partnership als Instrument der kooperativen und sektorübergreifenden Leistungsbereitstellung – dargestellt an der neu strukturierten Abfallwirtschaft*, Lütjensee 2001
- Hohlstein, Michael, Pflugmann, Barbara, Sperber, Herbert und Joachim Sprink, *Lexikon der Volkswirtschaft*, München 2000, S. 554
- Hyman, David N., *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*, 4th edition, Fort Worth 1993
- Inman, Robert P. und Daniel L. Rubinfeld, *Rethinking Federalism*, in: *Journal of Economic Perspectives*, 1997, Vol. 11, 4, S. 43-64
- Inman, Robert P. und David L. Rubinfeld, *Subsidiary and the European Union*, NBER Cambridge Mass Working Paper Series 6556, Cambridge 1998
- Innovations- und Gründerzentrum Biotechnologie Martinsried mbH, Die Fördergesellschaft IZB mbH, 15. Mai 2004, <http://www.izb-online.de>
- Janson, Bernd., *Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 1980
- Kerber, Wolfgang, *Wettbewerbsföderalismus als Integrationskonzept für die Europäische Union*, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 2003, Vol. 4 (1), S. 43-64
- Kirchgässner, Gebhard, *Eine moderne Steuer- und Abgabeordnung für die Schweiz: Vorüberlegungen und Grundzüge*, Chur/Zürich 1999
- Kirchgässner, Gebhard und Lars P. Feld, *Die direkte Demokratie*, Basel, Genf, München 1999
- Kirchhof, Paul, *Die Reform der kommunalen Finanzverfassung*, in: *Neue juristische Wochenzeitschrift*, 2002, Bd. 55, S. 1549-1553

- Kirchhoff, Ulrich und Heinrich Müller-Godeffroy, Finanzierungsmodelle für kommunale Investitionen, 6., erw. und überarb. Aufl., Stuttgart 1996, S. 41-131
- Kitterer, Wolfgang und Paul Senf, Öffentlicher Haushalt, I: Institutionen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, hrsg. von Willi Albers et al., Bd. 5, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1998, S. 545-558
- Klein, Oliver, Das verfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip, Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam, Bericht 9. Fachtagung, 2003, 20.02.2006, www.uni-potsdam.de/u/kwi/aktuelles/tb_ft09_ak2_ok.htm
- Köllner, Wolfgang, Der interne Finanzausgleich in den niedersächsischen Samtgemeinden, Universität der Bundeswehr München, Dissertation, Neubiberg 2001
- Kutschera, Frank, Kommunales Debt Management als Bankdienstleistung, in: Studienreihe der Stiftung Kreditwirtschaft an der Universität Hohenheim, Bd. 36, hrsg. von J. Heinrich von Stein, Sternenfels 2003, S. 35-89, S. 257-264
- Lachmann, Matthias F., Entscheidungsunterstützung mit OR-Methoden: Problemlösung mit Operations-Research-Modellen und –Algorithmen in Entscheidungsunterstützungssystemen, Ludwigsburg' 1995, S. 20-29
- Lawrence, Robert Z. und Slaughter, Matthew J., International Trade and American Wages in the 1980s: Giant Sucking Sound or Small Hiccup?, in: Brooking Papers on Economic Activity, 1993, Vol.2, S. 161-226
- Löblein, Werner, Die Mehrwertsteuer der Gemeinden und ihrer Betriebe, Loseblattsammlung, Stuttgart u.a., Stand 2002
- Luppert, Jürgens, Der kommunale Zweckverband, Eine Form interkommunaler Zusammenarbeit, Inauguraldissertation, Heidelberg 2000
- Mertens, Detlef, Portfolio-Optimierung nach Markowitz, 2. Aufl., Frankfurt am Main 2006, S. 163-275
- Milbradt, Georg, Ziele und Strategien des Debt Management, Ein Beitrag zur Theorie der optimalen Schuldenstruktur des Staates unter Einbeziehung der Notenbank, 4. Aufl., Baden-Baden 1975

- Milbradt, Georg und Ingolf Deubel (Hrsg.): Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik: Festschrift für Heinz Grossekketter zum 65. Geburtstag, in: Studien zu Finanzen, Geld und Kapital, Bd. 14, Berlin 2004, S. 11-32
- Müller, Christoph, Steuerwettbewerb und direkte Demokratie in den Schweizer Kantonen, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 2003, Bd. 9, (2), S. 107-117
- Napp, Hans G., Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwissenschaft, Frankfurt am Main 1994
- Neues Klublexikon, Bertelsmann, Stuttgart, Zürich, Salzburg 1964, S. 1611
- Neumark, Fritz, Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970, S. 53
- Nowotny, Ewald, Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, 4. Aufl., Berlin, Heidelberg 1999
- Oates, Wallace E., Fiscal Federalism, New York 1972, S. 3-20
- Olson, Mancur, The Principle of Fiscal Equivalence. The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: American Economic Review, 1969, Vol. 59 (2), S. 479-487
- Papistella, Rudolf, Liquiditätsoptimierung im Gemeindehaushalt. Der Einsatz der Datenverarbeitung im kommunalen Kassen-Management, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 26, Baden-Baden 1979, S. 65-97
- Piekenbrock, Dirk, Kompakt-Lexikon der Volkswirtschaft, Wiesbaden 2003, S. 215
- Postlep, Rolf-Dieter, Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik, Baden-Baden 1993
- Püttner, Günter, Die öffentlichen Unternehmen, Stuttgart, München, Hannover 1985

- Raudszus, Holger, Die Umsatzbesteuerung juristischer Personen des öffentlichen Rechts: ein Wegweiser für Bedienstete und Berater öffentlicher Unternehmen, Bielefeld 1999
- Rehm, Hannes, Management der öffentlichen Schuld – Befund, Probleme, Perspektiven, in: Wissenschaft für die Praxis Abt. 3 Analysen, Bd. 14, Stuttgart 2001, S. 24-60
- Rehm, Hannes und Sigrid Matern-Rehm, Kommunale Finanzwirtschaft, Frankfurt/Main 2003
- Rogosch, Josef K., Der verfassungsmäßige Rang des gebührenrechtlichen Kostendeckungsprinzips, Kommunal Steuer-Zeitschrift, 1988, Jg.37, S. 1-4
- Ruter, Rudolf X. und Sophia Eltrop, Portfoliomanagement für den Konzern Stadt, in: Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft hrsg. von Peter Eichhorn und Matthias Wiechers, Baden-Baden 2001, S. 174-185
- Schaltegger, Christoph A. und René L. Frey, Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, eine Zeitschrift des Vereins für Socialpolitik, 4 (2), Oxford et al. 2003, S. 239-258
- Schirmer, Andreas, Modernisierung statt Liberalisierung im Wasserbereich, in: Stadt-Werke, hrsg. von Michael Schöneich, Frankfurt 2007, S. 405-429
- Schmidt, Erfolgsfaktoren von innovativen Clustern, 2003, (26. Februar 2004), www.uni-potsdam.de/db/orgapers/website/download/2003
- Senf, Paul, Kurzfristige Haushaltsplanung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, in: Band I, hrsg. von Fritz Neumark et al., Tübingen 1977, S. 371-425
- Siedentopf, Heinrich, Der Europäische Verwaltungsraum, Baden-Baden 2004
- Sinn, Hans-Werner, How much Europe? Subsidiarity, Centralisation and Fiscal Competition, in: Scottish Journal of Political Economy, 1994, Vol. 41, S. 85-107

- Sinn, Hans-Werner, Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb, in: Fiskalföderalismus in Europa, hrsg. von Alois Oberhauser, Berlin 1997, S. 9-60
- Solow, Robert M., A Contribution to the Theory of Economic Growth, in: Quarterly Journal of Economics, 1956, Vol. 70, 1, S.65-49
- Spindler, Jürg de, FOCJ: Ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften, Bern, Stuttgart, Wien 1998
- Staender, Klaus, Lexikon der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: R. v. Decker's Fachbücherei: Öffentliche Verwaltung, 3. überarb. Aufl., Heidelberg 1993, S. 125-129
- Steiner, Michael (Hrsg.), Clusters and Regional Specialisation, London 1998
- Ter-Minassian, Teresa, Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview, in: Fiscal Federalism in Theory and Practice, hrsg. von Teresa Ter-Minassian, Washington DC 1997
- Thieme, Werner, Verwaltungslehre, Köln, Berlin, Bonn, München 1984
- Thorsten, Ingo, Kommunale Kooperation: der Zweckverband als Nukleus des öffentlich rechtlichen Gesellschaftsrechts, Mohr Siebeck, Tübingen 2005
- Tiebout, Charles M., A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, 1956, Vol.64, S. 416-424
- Vanberg, Viktor J., Functional Federalism: Communal or Individual Rights? Kyklos, 2002, Vol. 53, S. 363-386
- Vaubel, Roland, The Constitutional Reform of the European Union, in: European Economic Review, 1997, Vol. 41, 1997, S. 443-450
- Vogt, Gustav, Staatliches Haushaltsrecht, in: Handbuch für die öffentliche Verwaltung, hrsg. von Albert v. Mutius, Karl H. Friauf und Peter Westermann, Neuwied, Darmstadt 1984, S. 519-584
- Wagner, Adolph, Finanzwissenschaft, Zweiter Theil, Theorie der Besteuerung, Gebührenlehre, & allgemeine Steuerlehre, 2. Aufl., Leipzig 1890

Walter, Jochen: Der Beitrag derivativer Instrumente für die Kommunalfinanzierung im Euro-Raum, in: Sparkassen im kommunalen Raum, Sonderausgabe der Zeitschrift Kommunalwirtschaft Wuppertal, hrsg. von Erwin Stein, Düsseldorf 1999, S. 44-47

Wolff, Hans J. und Otto Bachof, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., München 1974

Wolff, Hans J. und Otto Bachof, Verwaltungsrecht II,- Organisations- und Dienstrecht, 4.Aufl., München 1974

Zimmermann, Horst, Kommunalfinanzen, Baden-Baden 1999

Zimmermann, Horst und Klaus-Dirk Henke, Finanzwissenschaft, 8. Aufl., München 2001

Zweckverband Bodensee-Wasserversorgung, 2004, (03. Mai 2004),
http://www.zvbvw.de/index.php?/frame_main/zahlen_und_fakten.html.